

“I slike land er ikke folkemord så viktig!”

En komparativ studie av Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur

Roar Kristoffersen



Masteroppgave i Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2008

Sammendrag

Oppgavens problemstilling er: Hvorfor har folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur? Utgangspunktet for denne problemstillingen og for masteroppgaven er en forundring over det faktum at folkemord har vært et gjentakende fenomen, selv etter at FNs generalforsamling vedtok folkemordkonvensjonen i 1948.

For å belyse denne problemstillingen tar det teoretiske rammeverket for oppgaven utgangspunkt i teori om normer i internasjonale relasjoner. Oppgaven legger imidlertid ikke opp til ren rasjonell teori mot sosialkonstruktivistisk tilnærming, men søker i stedet å se de to teoriskolene i sammenheng og ikke som gjensidig utelukkende tilnærminger. I forlengelsen av dette, argumenterer oppgaven for at normer blir håndhevet forskjellig fra land til land og at det derfor er ønskelig å studere den nasjonale kontekst til enkelt for å forstå håndhevelsen av normer som folkemordkonvensjonen. Med hensyn til den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen har det derfor vært naturlig å studere de nasjonale kontekstene til medlemmene av Sikkerhetsrådet, da rådet har ansvaret for håndhevelsen av konvensjonen. Oppgavens omfang tillater imidlertid ikke en inngående studie av alle rådets medlemmer og er derfor konsentrert rundt Frankrikes og USAs rolle under folkemordet i Rwanda og USAs og Kinas rolle under folkemordet i Darfur.

For å forstå Sikkerhetsrådets manglende håndhevelse av folkemordkonvensjonen argumenterer oppgaven imidlertid for at å se på den nasjonale konteksten er for upresist i forhold til å si noe om betydningen av normer innefor forskjellige nasjonale kontekster. Oppgaven argumenterer derfor for at man må analysere hvilke *faktorer* innefor de nasjonale kontekstene til Frankrike og USA under folkemordet i Rwanda, og USA og Kina under folkemordet i Darfur for å kunne si noe om hvilke faktorer som utløser en vektlegging av enten de normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen eller nasjonale interesser for å forhindre en håndhevelse av konvensjonen.

Forord

Tittelen på oppgaven er et sitat av François Mitterrand som var president i Frankrike under folkemordet i Rwanda i 1994. Sitatet fanger på mange måter essensen i den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen som har vært utgangspunktet for denne masteroppgaven.

Ideen om å skrive om folkemordkonvensjonen fikk jeg første gang da jeg tok emnet ”Folkemord og politisk massevold i det 20. århundre” i mitt siste semester på bachelor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Veien fra idé til ferdig masteroppgave har vært en lang prosess og spesielt mine to veiledere, Ellen Emilie Stensrud og Karin Dokken, fortjener en stor takk for både konstruktive og verdifulle innspill i denne prosessen. Veiledningen har foregått høsten 2007 og våren 2008.

Jeg vil også rette en stor takk til Jan Egeland for at han tok seg tid i sin hektiske timeplan for å stille til intervju til denne oppgaven.

Gjennom mitt arbeid med masteroppgaven er det spesielt fire personer som har bidratt med innspill og kommentarer slik at oppgaven har blitt bedre enn den ellers ville vært. En stor takk rettes derfor til Alexander, Vigdis, Ingvild og Hanne. Også Linn, Mariann og Roar A. fortjener en takk for den støtten og oppmuntringen de har bidratt med gjennom min mastergrad.

Sist, men ikke minst, ønsker jeg å takke min familie, og spesielt min søster som har tatt vare på en sliten student i hektiske perioder i arbeidet med denne masteroppgaven.

Oslo, 20.5.2008

Roar Kristoffersen

Antall ord: 50 858.

Innhold

Sammendrag	3
Forord.....	4
Innhold	5
Forkortelser	9
1.0 Innledning	11
1.1 ” Words matter” - normer som teoretisk rammeverk	13
1.1.1 ”Ideer flyter ikke fritt”: betydningen av nasjonal kontekst	16
1.1.2 Betydningen av interesser, normative forpliktelser og forståelse av situasjonen	18
1.2 Andre sentrale begreper	22
1.2.1 Håndhevelse.....	22
1.2.2 Folkemord.....	24
1.3 Kritikken av folkemordkonvensjonen og dens relevans i forhold til Rwanda og Darfur.....	25
1.3.1 Rwanda	25
1.3.2 Darfur.....	27
1.4 Oppgavens videre struktur	32
2 Forskningsdesign, metode og kilder	33
2.1 Forskningsdesign	33
2.2 Metode og kilder.....	35
2.2.2 Prosess-sporing	35
2.3 Hvorfor tekstanalyse?	37
2.3.1 Tekstanalyse som metode	37
2.3.1 Kilder for tekstanalysen.....	38

2.4 Litteraturstudie og intervju	40
2.5 Oppsummering.....	41
3.0 Rwanda og Darfur i en historisk kontekst.	43
3.1 Rwanda	43
3.1.1 Rwandas allierte.....	46
3.2 Frankrike, våpen og radikalisering	47
3.3 ”It was like manna from heaven”: USA og opprettelsen av UNAMIR.....	50
3.4 Darfur	54
3.4.1 Darfur: Fanget av sin geografi.....	55
3.4.2 Nord-sør, den bærende konfliktlinjen.....	57
3.5 Kina - ”Business is business”	59
3.6 USAs rolle i freden mellom nord og sør.....	61
3.6.1 USAs forhold til Sudan endres	63
3.7 Oppsummering.....	64
4.0 Rwanda: Det internasjonale samfunnet sviktet.....	65
4.1 Hva visste USA og Frankrike?	66
4.1.1 Forståelse av situasjonen: Folkemord eller borgerkrig?.....	70
4.2 De første dagene av folkemordet: evakuering av utlendinger.....	74
4.3 Nasjonale interesser og tilbaketrekkingen av UNAMIR.....	77
4.3.1 Amerikansk motstand mot opprettholdelsen av UNAMIR	79
4.3.2 DPKOs rolle.....	81
4.3.3 Fransk støtte til nedskaleringen av UNAMIR	82
4.4 UNAMIR skaleres ned.....	84
4.5 Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen endres: folkemordet kan ikke lenger benektes.....	85

4.6 USA – manglende anerkjennelse av folkemordet	88
4.7 Frankrike – fortsatt støtte til folkemorderne	94
4.6.1 Fortsatt våpeneksport til Rwanda	95
4.6.2 Fransk intervensjon.....	97
4.7 Oppsummering.....	100
5.0 Darfur: Store ord, lite handling.....	101
5.1 Hva visste USA og Kina? – De første rapportene fra Darfur	102
5.1.1 USAs forståelse av situasjonen endrer seg	104
5.1.2 Bakgrunnen for USAs definisjon av Darfur som folkemord.....	108
5.3.1 Betydningen av USAs definisjon av Darfur som folkemord.....	110
5.2 Kinas rolle: Fra veto til stilltiende aksept	111
5.2.1 Ikke innblanding – Kinesisk støtte til Sudan	113
5.3 Darfur fortsatt i skyggen av nord-sør-konflikten.....	115
5.3.1 FN: ingen hensikt, intet folkemord.....	116
5.4 Normative forpliktelser i USAs politikk?.....	117
5.4.1 Nasjonale interesser i USAs politikk?	121
5.5 Fortsatt kinesisk støtte til Sudan	124
5.5.1 FN vedtar å sende soldater.....	126
5.6 Endres Kinas rolle?	128
5.7 USA fortsetter sin vektlegging av nasjonale interesser	131
5.8 Kinesisk balansegang mellom kritikk og fortsatt støtte til Sudan	133
5.9 Oppsummering.....	134
6.0 Funn og konklusjon.....	137
6.1 Normative forpliktelser eller nasjonale interesser?	137
6.2 Betydningen av forståelse av situasjonen	139

6.3 Betydningen av relasjoner til landet	141
6.4 Betydningen av styresett.....	141
6.5 Fruktbarheten av det teoretiske rammeverket.....	142
6.6 Hvilken betydningen har folkemordkonvensjonen?	143
7.0 Litteratur	145
7.1 FN-dokumenter	154
7.2 Nyhetsartikler.....	156

Forkortelser

ADP	Atrocities Documentation Project. Det amerikanske State Departments tema som ble brukt til å kartlegge situasjonen i Darfur i forkant av Colin Powells definisjon av situasjonen som folkemord.
APC	Armed Personel Carriers, pansrede personell kjøretøy.
AU	Afrikanske Union.
ICC	International Criminal Court.
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda. Den internasjonale krigsforbryterdomstolen for Rwanda.
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Den internasjonale krigsforbryterdomstolen for det tidligere Jugoslavia.
DLF	Darfur Liberation Front. En av de to viktigste opprørsgruppene i Darfur. Skiftet navn til SLM i 2003.
DPKO	Department of Peacekeeping Operations. FNs kontor for fredsbevarende operasjoner.
FAR	Forces Armées Rwandaises. Den Rwandiske hæren.
JEM	Justice and Equality Movement. En av de to viktigste opprørsgruppene i Darfur.
OAU	Organization of African Unity. Forgjengeren til den Afrikanske Union.

PSC	AUs Peace and Security Council. AUs Freds- og Sikkerhetsråd.
RPF	Rwandese Patriotic Front. Opprørshær i Rwanda, hovedsaklig bestående av eksil-tutsier fra Uganda.
RTLMC	Radio-Télévision Libre des Mille Collines. Hutuekstremistisk radiostasjon i Rwanda.
SLM	Sudan Liberation Movement. En av de to viktigste opprørsgruppene i Darfur. Het tidligere DLF.
SPLM/A	The Sudan People's Liberation Movement and Army. Opprørsgruppe i Sør-Sudan som i 2005 inngikk en fredsavtale med den sudanske regjeringen.
UNAMID	United Nations – African Union Mission in Darfur.
UNAMIR	United Nations Assistant Mission for Rwanda.
UNCI	United Nations Commission of Inquiry.
UNMIS	United Nations Mission in Sudan.
USAID	United States Agency for International Developments.

“I slike land er ikke folkemord så viktig”: En komparativ studie av Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur.

Gjennom folkemordkonvensjonen er alle verdens stater forpliktet til å hindre folkemord. Allikevel har denne forpliktelsen ikke hindret folkemordene i for eksempel Rwanda og Darfur. Spørsmålet denne avhandlingen stiller, er: **hvorfor har folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur?**

1.0 Innledning¹

Utgangspunktet for min masteroppgave er en forundring over det faktum at folkemord har vært et gjentakende fenomen, selv etter at FNs generalforsamling vedtok folkemordkonvensjonen i 1948 (United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide). Konvensjonen anses som internasjonal sedvanerett og har også status som *jus cogens*, som betyr at den forplikter alle verdens land til å forhindre folkemord og at konvensjonen har en overordnet status i forhold til andre lover.² Mangelen på utvikling av mekanismer for å håndheve konvensjonen under den kalde krigen kan sees i lys av motsetningene mellom øst og vest som i stor grad preget samarbeidet i FN og spesielt i FNs Sikkerhetsråd, og forhindret en effektiv håndhevelse og implementering av konvensjonen. Men selv etter Sovjetunionens fall og de mulighetene det ga for økt sikkerhetspolitisk samarbeid, har flere folkemord funnet sted uten intervensjon fra omverdenen. Det er med andre ord et manglende samsvar mellom utviklingen av internasjonale rettsnormer for å forhindre folkemord og håndhevelsen av disse normene.

Folkemordkonvensjonen er basert på den polskfødte advokaten Raphael Lemkins definisjon av folkemord som han presenterte i boken *Axis Rule in Occupied Europe*,

¹ Deler av dette kapitlet er basert på en tildeligere emneoppgave i STV4321B Human Rights, Ideologies and Political Regimes ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Kristoffersen 2007.

² Roberts og Guelff 2000: 180.

utgitt under andre verdenskrig.³ Folkemordkonvensjonen skiller seg fra andre menneskerettighetsnormer ved at den er juridisk bindende for alle verdens land, og at konvensjonen i ytterste konsekvens åpner for bruk av militærmakt for å forhindre folkemord.⁴ Dette gjør at FNs Sikkerhetsråd, som i henhold til kapittel VII i FN-charteret er det eneste legitime internasjonale organet som kan vedta bruk av militær makt, har en spesiell rolle med hensyn til å godkjenne implementering av konvensjonen.⁵ Det er derfor naturlig å anta at en studie av Sikkerhetsrådets behandling av folkemordkonvensjonen kan bidra til å belyse det manglende samsvaret mellom utviklingen av internasjonale rettsnormer for å forhindre folkemord, og håndhevelsen av disse normene. Dessuten er håndhevelsen av folkemordkonvensjonen et relativt lite studert tema innenfor samfunnsvitenskapene. Selv ikke innenfor studiet av normer og menneskerettigheters betydning i internasjonale relasjoner, eller studiet av det Michael Walzer kaller "war conventions", som blant annet omfatter Genèvekonvensjonene av 1949, har folkemordkonvensjonen blitt studert inngående.⁶ En studie av Sikkerhetsrådets behandling av folkemordkonvensjonen vil derfor kunne sees som relevant bidrag til faglitteraturen. Dette leder frem til problemstillingen for oppgaven: **Hvorfor har folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur?**

Problemstillingen vil bli sett i forhold til teori om normers betydning i internasjonale relasjoner, med andre ord i hvilken grad normer kan forklare staters handlinger og internasjonalt samarbeid. Teori om normers betydning vil også være det grunnleggende teoretiske rammeverket for oppgaven. Jeg vil derfor, før jeg definerer andre sentrale begreper for oppgaven, kort definere hva jeg forstår med en norm, samt

³ Lemkin 1944. Lemkins definisjon av folkemord er videre enn definisjonen i folkemordkonvensjonen.

⁴ Den skiller seg ut ved at den gjelder både i krig og i fred. Konvensjonen er med andre ord både del av "humanrights law" og "the laws of war". I tillegg gjelder konvensjonen både ved internasjonale og ikke internasjonale konflikter. Roberts og Guelff 2000: 179-180; Folkemordkonvensjonen er tilgjengelig på FNs nettsider: [://www.unhcr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm).

⁵ FN charteret tilgjengelig på <http://www.un.org/aboutun/charter/>.

⁶ Walzer 1977: 44.

redegjøre for og drøfte hvordan denne normforståelsen inngår i et teoretisk rammeverk for oppgaven.

1.1 ” Words matter” - normer som teoretisk rammeverk

“Norms are collective expectations about proper behavior for a given identity”.⁷ Med andre ord er normer felles forventninger og forståelse av korrekt oppførsel innenfor gitte politikkområder. Det springende punktet er at aktørene har sammenfallende forståelse (felles forventninger) om hva som er korrekt oppførsel.⁸ Implikasjonen av dette er at stater som har felles forventninger innenfor et bestemt politikkområde vil føle seg forpliktet til å ta hensyn til føringene som ligger i de aktuelle normene, eller i det minste avveie eventuelle kostnader ved å bryte normen. Det kan imidlertid late til at kostnadene ved ikke å håndheve folkemordkonvensjonen er små, gitt at den manglende håndhevelsen av konvensjonen i liten grad har blitt sanksjonert. I forlengelsen av dette kan det derfor hevdes at en norm som folkemordkonvensjonen, som har blitt brutt gjentatte ganger, uten konsekvenser for normbryteren, vil få en svekket betydning over tid, og derfor falle utenfor definisjonen av normer ovenfor. Mot dette kan det argumenteres for at folkemordkonvensjonen har en betydning utover å faktisk bli håndhevet for å forhindre folkemord, noe som konvensjonens stilling som en allmenngyldig og overordnet lov i det internasjonale systemet er et eksempel på. Dette er illustrert blant annet ved krigsforbryterdomstolene etter henholdsvis Jugoslavia og Rwanda. Den videre redegjørelsen og drøftingen i oppgaven vil også vise, at konvensjonen oppfattes som så viktig at normbrytere søker å rettferdiggjøre sine brudd på normene. Normer, og folkemordkonvensjonen spesielt, har med andre ord en betydning for staters handlinger, eller som Risse, Ropp og Sikkink uttrykker det, “[c]ontrary to the claims of sceptics, international human rights norms are clearly worth far more than the paper on which they are printed”.⁹ Selv Hans J. Morgenthau fremmer dette synet, men han stiller også et viktig spørsmål ved normers betydning:

⁷Jepperson, Wendt og Katzenstein 1996: 54; Risse, Ropp, Sikkink 1999: 7.

⁸ Jeg vil tilføye at en norm kan både være kodifiserte og ukodifiserte normer. Folkemordkonvensjonen er et eksempel på en kodifisert norm.

⁹ Risse, Ropp og Sikkink 1999: 233.

”[C]ertain things are not done on moral grounds, even though it would be expedient to do them. Such ethical inhibitions operate in our time on different levels with different effectiveness”.¹⁰ Spørsmålet blir da: Hvilken betydning har normer og hvordan kan deres vekslende betydning forklares? Med andre ord, når og i hvilken grad har normer en betydning?

For best mulig å forstå normers betydning vil jeg kort redegjøre for to av skolene i debatten rundt normers betydning, henholdsvis sosialkonstruktivisme og rasjonell teori i form av regimeteori. Fordi folkemordkonvensjonen kan ses som en del av et internasjonalt menneskerettighetsregime, ønsker jeg kort å kommentere den regimeteoretiske tilnærmingen til normer først. Et regime er her definert som ”implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations”.¹¹ Regimeteori forklarer deltagelsen i regimer og overholdelse av normene innenfor regimene ut ifra antagelser om at stater - som rasjonelle aktører - handler med bakgrunn i nasjonale interesser.¹² Regimeteori legger dermed, i likhet med for eksempel realistene, vekt på at effektive normer er avhengig av nasjonale interesser og den underliggende maktfordelingen. I den grad normer har en betydning, så legger de til rette for samarbeid mellom stater. I forlengelsen av dette hevder de videre at normer ikke påvirker staters identitet, men kun kan begrense staters handlinger innefor områder der det tjener statens interesser.¹³ På den andre siden hevder sosialkonstruktivistene at den rasjonelle skolens argument om at stater bryter normer når normene kommer i konflikt med deres nasjonale interesser, er for lite spesifikt til at det *a priori* kan forutsi når for eksempel normbrudd vil forekomme.¹⁴ Sosialkonstruktivistene hevder at normer er identitetsskapende, med andre ord at staters identitet ikke er statisk, men snarere sosialt konstruert og kan endres. I forlengelsen av dette, kan normbrudd derfor forstås

¹⁰ Morgenthau 1973: 231.

¹¹ Krasner 1983: 4.

¹² Se for eksempel Robert O. Keohane 1993: 26-29.

¹³ Se for eksempel Checkel 1999: 84 og Shannon 2000: 293- 299 for en kort redegjørelse både den rasjonelle og den konstruktivistiske tilnærmingen til forståelsen av normers betydning i internasjonale relasjoner.

¹⁴ Shannon 2000: 293.

ut ifra aktørenes identitet. De argumenter videre for at normer ofte er uavhengig av maktfordeling og at normer har en egen grunnleggende påvirkningskraft som bidrar til å forklare staters identitet og, i forlengelsen av den, staters interesser og handlinger. Sosialkonstruktivistene tillegger med andre ord normer en langt større betydning i internasjonale relasjoner enn hva regimeteoretikere og realister gjør. En rekke empirisk-rettete studier utover på 1990-tallet bygger oppunder de sosialkonstruktivistiske antagelsene om normers betydning, og viser at normer ikke ”bare” kan begrense staters handlinger, men også bidra til å påvirke (og konstruere) staters identitet og dermed også forklare bakgrunnen for staters interesser og handlinger.¹⁵ Sosialkonstruktivismen har med andre ord bidratt til å utvide forståelse av normers betydning, også blant flere regimeteoretikere, men heller ikke sosialkonstruktivismen utgjør en helhetlig tilnærming til forståelsen av internasjonale relasjoner.¹⁶

Jeffrey T. Checkel argumenterer for at den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen ikke utgjør en fullstendig teori. Han peker blant annet på at den konstruktivistiske skolen ikke makter å gi en god forklaring på når normer har en betydning, hvorfor normers betydning varierer mellom land eller hvor sterk betydningen av normer er. Han går så langt som å hevde at sosialkonstruktivisme, i likehet med ”rational choice”, ikke er noe mer enn en metode i studiet av internasjonale relasjoner. Konstruktivistene bidrar med viktige forutsetninger og spørsmål for bedre å forstå det internasjonale systemet, men heller ikke noe mer.¹⁷ Checkel argumenter for at man må se på normers innvirkning på staters nasjonale politikk for å forstå normers betydning. Han avviser imidlertid verken den sosialkonstruktivistisk eller den rasjonelle skolen slik jeg har fremstilt dem ovenfor. Checkel hevder derimot, i likhet med en voksende mengde forskere, at forståelsen av normer må baseres på en kombinasjon av de to skolene for å forstå hvordan normer påvirker staters nasjonale politikk.¹⁸ Som han korrekt påpeker,

¹⁵ Checkel 1999: 84.

¹⁶ Checkel 1997: 488 og Checkel 1999: 85.

¹⁷ Checkel 1999: 107, se også Cortell og Davis 2000: 66.

¹⁸ Risse-Kappen 1994; Checkel 1997 og Checkel 1999. Se også; Cortell og Davis 2000; Legro 1997; Risse, Ropp og Sikink 1999 og Shannon 2000.

betydningen av normer varierer. Av og til begrenser de staters handlinger, og av og til former de staters identitet. Sagt med andre ord, utfordringen i Checkels øyne ligger i å forklare normers betydning gjennom "[b]ridging the rationalist-constructionist divide".¹⁹ Spørsmålet er da, hvordan bygger man en best mulig bro?

1.1.1 "Ideer flyter ikke fritt": betydningen av nasjonal kontekst

"Ideas [...] do not float freely. Decision makers are always exposed to several and often contradictory policy concepts".²⁰ Thomas Risse-Kappen argumenterer med andre ord for at ideer og normer ikke flyter fritt, de fungerer i forhold til og i samspill med sine omgivelser. Forståelsen av normers betydning er med andre ord avhengig av konteksten de skal fungere innenfor og i samspill med, noe som gjør forståelsen av den nasjonale konteksten normene skal fungere innenfor avgjørende for å forstå variasjonen i normers betydning på tvers av nasjoner.²¹ Checkel argumenter i sin artikkel "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe" for at nasjonale strukturer eller kontekster (domestic structures) som intervenserende variabler forklarer store deler av variasjonen i normers betydning på tvers av nasjoner og bygger dermed oppunder Risse-Kappens funn.²² Hvorfor folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke har blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur må med andre ord sees i forhold til den nasjonale konteksten til hvert enkelt medlemsland i Sikkerhetsrådet, og spesielt de fem faste vetomaktene. Men hva er en nasjonal kontekst?

Jeg er enig med Checkel og Risse-Kappen i at normer ikke kan forstås separat fra den konteksten de skal fungere innenfor. Å henvise til staters nasjonale kontekst alene er imidlertid upresist i forhold til å si noe om betydningen av normer innefor *forskjellige* nasjonale kontekster. Dette problemet kan illustreres ved å se Checkel og Risse-Kappens argument i forhold til David P. Forsythes drøfting av Sikkerhetsrådets

¹⁹ Checkel 1997.

²⁰ Risse-Kappen 1994: 187.

²¹ Op.cit.: 187-188.

²² Checkel 1999: 107.

oppfølging av menneskerettigheter etter den kalde krigen. Forsythe argumenter for at de fem faste medlemslandene i Sikkerhetsrådet, som representerer vidt forskjellige styresett og dermed også forskjellige nasjonale kontekster, etter den kalde krigen i liten grad har vært villige til å vedta resolusjoner som ville innebære bruk av militærmakt for håndhevelse av menneskerettigheter (inkludert folkemordkonvensjonen).²³ Jeg vil derfor hevde at oppfølgingen av menneskerettighetsnormer som for eksempel folkemordkonvensjonen er et eksempel som ikke kan forklares tilfredsstillende ut fra et så vidt begrep som nasjonal kontekst. Mitt argument er ikke at Checkel og Risse-Kappens funn er feil, de gir en god pekepinn på hvordan man kan forstå normers betydning, men det er ikke presist og dekkende nok til å si noe om når og i hvilken grad normer generelt eller folkemordkonvensjonen spesielt har en betydning.

Denne oppgaven legger til grunn et teoretisk rammeverk hvor normer har en betydning, og at denne betydningen kan forstås gjennom å se på nasjonale kontekster der både rasjonelle og konstruktivistiske forklaringer kan spille inn. Ettersom ”nasjonal kontekst” er utilstrekkelig definert i teorien, blir det derfor en utfordring, men også et mål for oppgaven å avdekke faktorer²⁴ innenfor den nasjonale konteksten til de relevante vetomaktene i Sikkerhetsrådet, og hvordan disse faktorene kan bidra til å forklare når og i hvilken grad folkemordkonvensjonen har eller ikke har en betydning. Oppgavens omfang tillater imidlertid ikke en inngående analyse av den nasjonale konteksten til alle vetomaktene i Sikkerhetsrådet. Jeg vil derfor konsentrere analysen rundt Frankrike og Kina som har vært de nærmeste allierte og støttespillerne til henholdsvis Rwanda og Sudan. I tillegg til Frankrike og Kina vil USA – som analysen vil vise har endret sin holdning fra sterk motvilje mot å håndheve konvensjonen i Rwanda, til å definere overgrepene i Darfur som folkemord - bli tillagt

²³ Forsythe 2006: 63-65. Det er noen få unntak, FN operasjonen i Somalia for eksempel, og til en viss grad den ”humanitære inngripen” i Kosovo, som det må bemerkes at var en NATO operasjon og ble gjennomført uten en klar resolusjon i Sikkerhetsrådet.

²⁴ Proses-sporing vil nødvendigvis være en relevant metode her, noe jeg vil komme tilbake til i neste kapittel. Definisjonen av prosesser og faktorer vil bli nærmere beskrevet i det påfølgende metodekapitlet i forbindelse med prosess sporing som metode.

en tilsvarende vekt i analysen. En nærmere drøfting av valget av nettopp disse tre vetomaktene i Sikkerhetsrådet vil bli gjort i kapittel 2. Det er imidlertid et spørsmål som trenger seg på. Hvordan avdekker man relevante faktorer innenfor de nasjonale konteksten?

Det bør bemerkes at å avdekke relevante faktorer innefor de nasjonale kontekstene er vanskelig, valg av feil faktorer vil gi villedende funn i analysen. Samtidig tillater ikke oppgavens omfang en lengre redegjørelse og drøfting av alle mulige relevante faktorer som kan gjøre seg gjeldende. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i fire faktorer identifisert av Richard K. Herrmann og Vaughn P. Shannon i deres forsøk på å avdekke når og i hvilken grad normer har betydning, med en spesiell vekt på spørsmålet om hvorfor stater ikke er konsistente i sin overholdelse av normer. Før jeg går videre til drøfting av andre sentrale begreper for oppgaven vil jeg kort redegjøre for Herrmann og Shannons funn og med bakgrunn i disse presentere relevante underproblemstillinger for analysen.

1.1.2 Betydningen av interesser, normative forpliktelser og forståelse av situasjonen

Herrmann og Shannon har gjennomført en studie blant amerikanske ledere både i det private næringsliv og innenfor offentlig administrasjon for å kartlegge hvilke faktorer som kan forklare håndhevelse og brudd på normer og i forlengelsen av dette, mangel på konsistent håndhevelse av normer.²⁵ Implisitt tar de, i likehet med blant andre Checkel og Risse-Kappen, utgangspunkt i normers innvirkning på nasjonal politikk for å forstå normers betydning. De går imidlertid ett skritt videre og søker å kartlegge hvilke faktorer innenfor den nasjonale konteksten som forklarer håndhevelse eller brudd på normer. Herrmann og Shannon tar utgangspunkt i USAs varierende vilje til å

²⁵ Herrmann og Shannons studie er basert på data fra en større survey blant amerikanske ledere innenfor både offentlig og privat sektor. Ut av et univers på 4000 ledere, identifisert i Holsti og Rosenaus studie av amerikanske ledere (1984, 1993), ble det gjort et tilfeldig utvalg av 1 097 respondenter. Utvalget representerte ledere fra forskjellige departementer, offiserer i det amerikanske forsvaret, religiøse ledere, bedriftsledere, representanter for arbeidstakerorganisasjoner og professorer som har internasjonale relasjoner som fagfelt. I utvelgelsen av respondenter ble det lagt vekt på at universet som helhet representerer hele spekteret av politiske standpunkt som gjør seg gjeldende i amerikansk politikk. Herrmann og Shannon 2001: 623.

gripe inn i konfliktområder for å gjenopprette fred illustrert ved for eksempel viljen til å frigjøre Kuwait i den første Irak-krigen, samtidig som Israels gjentatte okkupasjoner av de sørlige delene av Libanon har fått utspille seg tilnærmet uhindret.²⁶ At det nettopp dreier seg om USA og deres vilje til å gjenopprette fred gjør Herrmann og Shannons funn spesielt relevante i denne oppgaven. Ved også å fokusere på Frankrikes rolle overfor Rwanda, og Kinas rolle overfor Sudan, vil analysen også kunne si noe om gyldigheten av Herrmann og Shannons funn innefor andre nasjonale kontekster enn den amerikanske konteksten.

I sin studie finner de at det er spesielt tre variabler som bidrar til å forklare når og i hvilken grad normer fungerer. Disse er ”materielle eller nasjonale interesser” (økonomiske og militære verdier som oppleves som viktige), ”normative forpliktelser” (som for eksempel folkemordkonvensjonen) og ”hvordan situasjonen blir forstått” (hva er tilgjengelig av informasjon, og hvordan blir denne informasjonen tolket). Forståelse av situasjonen definerer hvilke regler og forpliktelser som er relevant og hvilke utilitaristiske interesser som er i fare.²⁷ Denne tredelingen legger i likhet med Checkel vekt på at man må se konstruktivisme og rasjonell teori som komplementære, og ikke motstående teorier på normers betydning. Dette kommer spesielt til uttrykk gjennom materielle interesser og normative forpliktelser som forklaringsvariabler. De tre variablene er derfor heller ikke gjensidig utelukkende. Herrmann og Shannon påpeker imidlertid at forståelse av situasjonen har en avgjørende rolle i forhold til om det er materielle interesser eller normative forpliktelser som blir tillagt størst tyngde.²⁸ Hvorvidt en norm blir overholdt eller brutt avhenger med andre ord ifølge Herrmann og Shannon i stor grad av forståelsen av situasjonen, som igjen altså kan deles inn i relevante regler og forpliktelser og utilitaristiske interesser.²⁹ Herrmann og Shannon kontrollerer sine funn opp mot fire fiktive scenarioer. De to første scenarioene omhandler fiktive land, der det ble variert i forhold til om det var snakk om et angrep på tvers av grenser eller en borgerkrig, om det var snakk om demokratier eller ikke

²⁶ Herrmann og Shannon 2001: 621.

²⁷ Op.cit.: 622-623.

²⁸ Ibid.

²⁹ Se Mamdani 2007 for en kritisk drøfting av viktigheten av å definere situasjoner, og konsekvensene det kan få.

som henholdsvis ble angrepet eller angrep, samt hva styrkeforholdet mellom USA og den angripende parten som skulle hindres var.³⁰ I disse scenarioene finner Herrmann og Shannon at det er langt større vilje til å bruke amerikanske ressurser på å gjenopprette fred hvis det er snakk om en krig på tvers av landegrenser og om landet som blir angrepet er et demokrati. Hvor sterk den angripende parten er i forhold til USA ble tillatt lite vekt av de amerikanske lederne som ble spurt.³¹ Dette funnet illustrer en situasjon der normative forpliktelser blir tillagt større tyngde enn materielle interesser. I de to siste scenarioene var de aktuelle aktørene i casene faktiske land som USA har forskjellig relasjoner til. Det dreide seg om Israel, Iran, Saudi Arabia og Kurdistan (som riktignok ikke er et land, men et område og en nasjon). Det introduksjonen av virkelige land i undersøkelsen viste, var at relasjoner til de aktuelle aktørene har en stor betydning. Et flertall av de spurte var villige til å slå tilbake et Iransk angrep med militær makt nærmest uavhengig av bakgrunnen for angrepet eller hvem angrepet var rettet mot. Mens et flertall av de spurte var nærmest tilsvarende lite villige til å straffe Israel, som USA har gode relasjoner til. Og i den grad straff av Israel var aktuelt var det en overvekt som ønsket bruk av økonomiske og politiske sanksjoner til fordel for bruk av militær makt.³² Med andre ord ser det ut til at relasjoner til det landet, i denne oppgaven Sudan og Rwanda, kan være en faktor som kan bidra til å forklare den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. I analysen vil dette komme til uttrykk i forholdet mellom Kina og Frankrike med sterke relasjoner til henholdsvis Sudan og Rwanda på den ene siden og USA med få sterke relasjoner til Sudan og Rwanda på den andre siden.

Med hensyn til min analyse av den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen under folkemordene i Rwanda og Darfur vil Herrmann og Shannons kontroll av betydningen av borgerkrig vs. mellomstatligkrig, eller hvorvidt landet er et demokrati i liten grad være relevante, da begge folkemordene foregår

³⁰ Herrmann og Shannon 2001: 632-633.

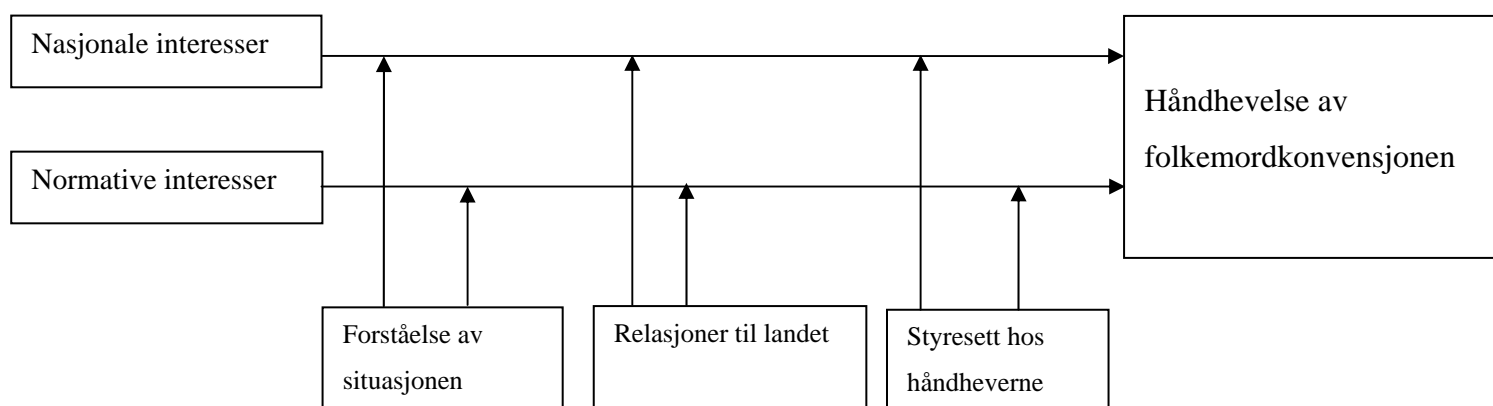
³¹ Op.cit.: 634-646.

³² Op.cit.: 636-638.

innenfor ett enkelt land og fordi ingen av de to landene kan beskrives som demokratier under folkemordene.

Jeg står dermed igjen med fire mulige forklarings faktorer: 1) nasjonale interesser, 2) normative forpliktelser, 3) forståelse av situasjonen og 4) relasjoner til det overgripende regimet. Disse fire faktorene gir følgende underproblemstillinger for analysen: P_1 : I hvilken grad har nasjonale interesser blitt vektlagt fremfor normative forpliktelser eller omvendt? P_2 : I hvilken grad påvirker forståelse av situasjonen håndhevelsen av folkemordkonvensjonen? P_3 : I hvilken grad påvirker relasjoner til landet håndhevelsen av konvensjonen?

I tillegg til Herrmann og Shannons fire faktorer vil jeg argumentere for at det ut ifra mitt valg av Kina, USA og Frankrike som aktører innefor Sikkerhetsrådet kan utledes ytterligere en faktor til analysen. 5) Ved å se på demokratier som Frankrike og USA på den ene siden og et autoritært styre som Kina på den andre, er det grunn til å tro at jeg også vil få et innblikk i betydningen av styresett for håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Her er det viktig å presisere at det dreier seg om betydning av styresett hos håndheverne av konvensjonen, og ikke betydningen av styresett hos Rwanda og Sudan som jeg har redegjort for at Herrmann og Shannon har kontrollert sine funn i forhold til. Den fjerde underproblemstillingen for analysen vil derfor være: P_4 : I hvilken grad har styresettet hos håndheverne av konvensjonen betydning for håndhevelsen? Av disse fem mulige faktorene vil nasjonal interesser og normative forpliktelser være uavhengige variabler som påvirker håndhevelse av konvensjonen som er avhengig variabel. De resterende tre faktorene vil være intervenerende variabler i modellen som i ulik grad vil påvirke et lands vektlegging av enten nasjonale interesser eller normative forpliktelser som vist i figur 1.0 nedenfor:



Figur 1.0 Modell over teorien.

Med utgangspunkt i (rasjonelle og sosialkonstruktivistiske) teorier om normers betydning i internasjonale relasjoner, og behovet for å forstå normers virkekraft og begrensninger, vil oppgaven derfor se på den nasjonale konteksten normene skal fungere innenfor i et forsøk på å bygge bro mellom de rasjonelle og sosialkonstruktivistiske skolene. En bredere forståelse av folkemordkonvensjonen krever, som jeg har vist, imidlertid en nærmere studie av relevante faktorer innenfor de nasjonale kontekstene til Frankrike, Kina og USA som representanter for vetomaktene i Sikkerhetsrådet. Her vil Herrmann og Shannons fire faktorer være et godt utgangspunkt for analysen. Spesielt bør "forståelse av situasjonen" i form av relevante regler og forpliktelser og utilitaristiske interesser, samt tilknytningen til det aktuelle landet fremheves som avgjørende. I tillegg har jeg antydnet at styresett kan være en mulig faktor innenfor den nasjonale konteksten som kan bidra til å forklare den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Jeg vil nå gå over til å redegjøre for, og drøfte to andre sentrale begreper for oppgaven.

1.2 Andre sentrale begreper

1.2.1 Håndhevelse

Alle verdens stater er i henhold til folkemordkonvensjonen forpliktet til å forhindre folkemord og dømme skyldige for folkemord. Fokuset for denne oppgaven er som nevnt håndhevelse av konvensjonen for å forhindre folkemord. Med andre ord vil håndhevelsen av konvensjonen i form av de internasjonale domstolene for det tidligere

Jugoslavia og for Rwanda ikke bli kommentert nærmere her. Sikkerhetsrådets *håndhevelse* av folkemordkonvensjonen er dermed forstått som i hvilken grad Sikkerhetsrådet aktivt jobber for å benytte de mulighetene som ligger i konvensjonen når det står ovenfor folkemord som for eksempel i Rwanda og nå i Darfur. Det betyr ikke at Sikkerhetsrådets medlemmer har en *rett* til å intervenere (politisk, økonomisk eller militært) under dekke av folkemordkonvensjonen, men at de har en *plikt* til å intervenere når et folkemord faktisk forekommer.³³ Jeg vil understreke at dette ikke betyr at operasjonaliseringen av håndhevelse vil være utelukkende forstått som militær intervensjon for å forhindre folkemord. Håndhevelse kan også ta form av politiske og økonomiske sanksjoner. For eksempel ved å utestenge det overgripende landet fra viktige politiske fora, eller sanksjonere essensielle deler av landes eksport, import eller økonomisk bistand. Mot denne brede forståelsen av håndhevelse kan det argumenteres for at politiske og økonomiske sanksjoner ofte er lite effektive. Robert A. Pape hevder for eksempel at kun 4 % (5 av 115 tilfeller) av økonomiske sanksjonene fra 1900 frem til 1990 var vellykkede.³⁴ Det kan med andre ord argumenteres for at økonomiske sanksjoner er lite egnet gitt deres lave grad av effektivitet. Det kan også argumenteres for at folkemord som det vi var vitne til i Rwanda er så effektive og av så kort varighet at politiske og økonomiske sanksjoner vil være lite egnet. Like fullt ønsker jeg å argumentere for en relativt vid forståelse av håndhevelse. Mitt argument er at håndhevelsen av konvensjonen må være proporsjonal med situasjonen og at det ikke her er snakk om å bruke enten økonomiske, politiske eller militære maktmidler, men at de bør sees i sammenheng. Hva som er aktuelle maktmidler for håndhevelse av konvensjonen varierer med andre ord fra situasjon til situasjon. Dette leder meg videre til det kanskje viktigste begrepet i oppgaven, nemlig *folkemord*.

³³ ICISS 2001: 11.

³⁴ Pape 1997: 93.

1.2.2 Folkemord

I henhold til folkemordkonvensjonen er folkemord definert som:

...handlinger som er begått i den hensikt å ødelegge helt, eller delvis, en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan. Disse handlingene omfatter å drepe medlemmer av gruppen, å forårsake alvorlig legemlig eller sjelig skade på medlemmer av gruppen; bevisst å la gruppen utsettes for levevilkår som tar sikte på å bevirke dens fysiske ødeleggelse helt eller delvis; å påtvinge tiltak som tar sikte på å forhindre fødsler innen gruppen; og med makt å overføre barn fra gruppen til en annen gruppe.³⁵

Definisjonen av folkemord som danner grunnlaget for konvensjonen, er både omstridt og problematisk. Delvis skyldes dette politiske kompromisser som for eksempel at sosiale og politiske grupper ikke omfattes av konvensjonen, fordi Stalin var redd det ville gi grobunn for uønsket kritikk av hans politikk i Sovjetunionen. Også bruken av ”hensikt” og ”helt eller delvis” i den første setningen av definisjonen har blitt kritisert. ”Helt eller delvis” indikerer at en gruppe ikke må bli fullstendig utryddet for at det skal utgjøre et folkemord. Det har imidlertid blitt stilt spørsmål rundt hvor mange som må bli drept for at det er snakk om et folkemord. Dette er en debatt som faller utenfor fokuset for denne oppgaven. Likevel har debatten rundt hvor mange som må dø en politisk betydning. En manglende konsensus på hvor mange som må dø før det er et folkemord, kan hindre en effektiv implementering av konvensjonen før folkemordet er over. Det gir også stater som er uvillige til å håndheve konvensjonen en mulighet til å argumentere for at det ikke finner sted et folkemord fordi det ikke er et stor nok antall døde. Dette er, som det vil bli klart i den videre redegjørelsen, et gjennomgående problem ved definisjonen av folkemord. Det er imidlertid liten strid om hvorvidt en substansiell del av de berørte gruppene i Rwanda og Darfur har dødd. Samtidig er denne åpne definisjonen avgjørende for at folkemordskonvensjonens forpliktelser om å forhindre folkemord kan tre i kraft *før* en stor gruppe mennesker har dødd.

³⁵ Den norske oversettelsen av folkemordkonvensjonen er tilgjengelig på HL-sentrets hjemmesider.

Denne spenningen mellom definisjonenes presisjonsgrad og muligheten til å forhindre folkemord i en tidlig fase, kommer også klart frem i betydningen av ”hensikt” i definisjonen. Bruken av ”hensikt” har bidratt til at konvensjonen er vid nok til å forhindre folkemord på et tidlig stadium, for som Omer Bartov poengterer: ”...waiting for clear signs of implementation often means that the response would come too late.”³⁶ Bruken av ”hensikt” i konvensjonen gjør det også vanskeligere å definere overgrep som folkemord fordi man må kunne bevise at hensikten med overgrepene er å utrydde hele, eller deler av gruppen som sådan³⁷, noe som også gjør det vanskelig å handle på bakgrunn av konvensjonen for å stoppe folkemord.³⁸ Dette problemet vil bli illustrert nedenfor i argumentasjonen for at overgrepene i Darfur utgjør et folkemord. Det vil derfor være viktig å kort redegjøre for at folkemordene i henholdsvis Rwanda og Darfur faller inn under konvensjonen, samt å identifisere hvilke problemer ved konvensjonen som er relevante for mine valg av case.

1.3 Kritikken av folkemordkonvensjonen og dens relevans i forhold til Rwanda og Darfur

1.3.1 Rwanda

Folkemordet i Rwanda er det mest effektive folkemordet i moderne tid. I løpet av 100 korte vårdager fra begynnelsen av april 1994 ble nærmere 800 000 tutsier og politisk moderate hutuer drept.³⁹ Det tilsvarer 75 prosent av alle tutsier som levde i Rwanda før folkemordet.⁴⁰

Det er i dag enighet om at overgrepene i Rwanda faller innenfor definisjonen av folkemord, et syn som Philip Verwimp uttrykker klart: ”The Rwandan genocide was

³⁶ Bartov 2003: 78.

³⁷ Å utrydde gruppen som sådan (as such), betyr å drepe medlemmer av gruppen utelukkende fordi de tilhører gruppen.

³⁸ Dette er også et problem i forsøket på å dømme ansvarlige for folkemord, fordi man må vise at de tiltalte hadde til hensikt å utrydde hele, eller deler av gruppen som sådan for å få en domfellelse.

³⁹ Det finnes også en tredje etnisk gruppe i Rwanda, det pygmé-lignende twa-folket. Twa-folket utgjør mindre enn 1 prosent av befolkningen og ble heller ikke forsøkt systematisk utryddet under folkemordet. Gruppen er derfor av liten relevans her. Kiernan 2007: 555.

⁴⁰ Power 2002: 334.

indeed a "final solution", a policy to get rid of the Tutsi once and for all [...]"⁴¹ Som sitatet indikerer hadde hutuekstremistene som ledet folkemordet til hensikt å utrydde tutsiene i Rwanda som sådan, noe som også kommer til uttrykk i effektiviteten og systematikken som preget folkemordet, blant annet illustrert ved at grensen ble stengt for å hindre tutsier i å flykte, samt bruken av veisperringer hvor alle tutsier som ble stoppet, ble drept på stedet. Samantha Power peker også på at det i forkant av folkemordet var utarbeidet drapslister med navn, adresse og registreringsnummer på biler tilhørende utvalgte tutsier og moderate hutuer som ble oppfattet som spesielt viktige å drepe.⁴² Kritikken av bruken av "hensikt" i definisjonen av folkemord har med andre ord liten relevans i forhold til folkemordet i Rwanda slik man ser det i dag. Men definisjonen av folkemord og spesielt graden av "hensikt" var høyst aktuelle og avgjørende for den manglende håndhevelsen av konvensjonen under selve folkemordet i 1994. Den daværende amerikanske presidenten Bill Clinton benyttet bevisst ikke ordet "genocide" (folkemord) i sin omtale av overgrepene i Rwanda, men omtalte det som "acts of genocide" for ikke å utløse forpliktelsene som ligger i konvensjonen.⁴³ USAs reaksjon på folkemordet i Rwanda illustrerer hvordan (spesielt de fem faste) medlemslandene i FNs Sikkerhetsråd kan utnytte usikkerheten i definisjonen av folkemord for å rettferdiggjøre manglende håndhevelse av konvensjonen selv i tilfeller som klart faller innenfor konvensjonens rammer. Det er derfor viktig å skille mellom hva beslutningstakerne visste, hvilken usikkerhet de eventuelt spilte på og hva de vet nå, med andre ord hva deres forståelse av situasjonen var. Jeg vil derfor drøfte dette mer inngående i den senere analysen.

Kritikken mot at politiske grupper ikke er en del av definisjonen, som påpekt ovenfor, bør kommenteres i forhold til Rwanda. Mangelen på politiske grupper i definisjonen av folkemord gjør at drapene på politisk moderate hutuer i Rwanda ikke kan oppfattes som en del av folkemordet. Ifølge Ben Kiernan antas det at så mange som en tiendedel

⁴¹ Verwimp 2006: 33.

⁴² Power 2002: 333.

⁴³ Glover 2001: 128.

av de drepte under folkemordet var hutuer.⁴⁴ Til tross for at dette utgjør en substansiell andel av de drepte, var det overveldende flertall av de drepte tutsier, som ikke utgjør en politisk gruppe som sådan, men en etnisk gruppe.⁴⁵ Jeg vil derfor hevde at å studere Sikkerhetsrådets behandling av folkemordet i Rwanda er uproblematisk, men at det er viktig å være oppmerksom på at det er en gruppe ofre som faller utenfor definisjonen.

1.3.2 Darfur

Borgerkrigen i Darfur, i den vestlige delen av Sudan, fikk en ny dimensjon i 2003, da den sudanske regjeringen og den regjeringsstøttede, arabiske Janjaweed-militsen⁴⁶ bevist gikk til angrep på den afrikanske sivilbefolkningen i regionen. Så langt antas det over 2000 landsbyer er helt eller delvis ødelagt og at ca 415 000 mennesker er drept.⁴⁷ I tillegg rapporterte det Internasjonale Røde Kors (IRK) ved utgangen av 2006 at minst 2 millioner er fordrevet fra sine hjem.⁴⁸

Til forskjell fra folkemordet i Rwanda er det imidlertid omstridt hvorvidt det foregår et folkemord i Darfur. Daværende utenriksminister i USA, Colin Powell definerte i 2004 overgrepene i Darfur som folkemord.⁴⁹ En definisjon som både President George W. Bush og den amerikanske Kongressen har støttet, sammen med en rekke menneskerettighetsorganisasjoner.⁵⁰ På den andre siden slo FN gjennom United Nations Commission of Inquiry (UNCI) fast i en rapport fra januar 2005, at det ikke er mulig å bevise at den Sudanske regjeringen *bevisst* forfølger en politikk der målet er

⁴⁴ Kiernan 2007: 559.

⁴⁵ Det er en viss debatt rundt hvorvidt skille mellom tutsier og hutuer i utgangspunktet utgjør et skille mellom etniske grupper. Dette bunner i at det markante skille mellom tutsier og hutuer som gjorde seg gjeldende i 1994 i stor grad blir forklart ut ifra en institusjonalisering av skillet under det belgiske kolonistyre. En diskusjon om hva som utgjør en etnisk gruppe faller utenfor oppgavens fokus og vil derfor ikke gå nærmere inn på dette her. Se for eksempel Gourevitch 1998; Mamdani 2001; Mann 2005: 432-433 og Prunier 1997 for gode innlegg i denne debatten. Det kan også bemerkes at gruppebetegnelsene nå er forbudt i Rwanda.

⁴⁶ Janjaweed er skrevet og stavet på ulike måter i ulike artikler og bøker. Jeg vil her benytte meg av Flint og de Waals (2005) skrive måte.

⁴⁷ Flint og de Waal 2005: 112; CRS Report for Congress: 2007. Dette er usikre tall.

⁴⁸ IRK 2006: 133.

⁴⁹ Sitert i Ibrahim, van Ardenne, Salih, Grono og Méndez 2006: 7 og 39; Se også Totten og Markusen for en gjennomgang av rapporten USA bygget sin avgjørelse på, da de definerte overgrepene i Darfur som folkemord.

⁵⁰ Ibrahim m.fl. 2006: 9.

folkemord.⁵¹ Rapporten konkluderte med at den sudanske regjeringen hadde gjort seg skyld i grove brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, men ikke folkemord.⁵² Det bør bemerkes at UNCI i sin rapport poengterer at overgrepene i Darfur oppfyller flere av kravene i definisjonen av folkemord, men at det som sagt ikke finnes bevis for at overgrepene er gjort med overlegg. Blant de indikatorene som UNCI argumenter for at kan peke i retning av folkemord vil jeg trekke frem følgende:

Arguably, two elements of genocide might be deduced from the gross violations of human rights perpetrated by Government forces and the militias under their control. [...], first, the *actus reus* consisting of killing, or causing serious bodily or mental harm, or deliberately inflicting conditions of life likely to bring about physical destruction; and, second, on the basis of a subjective standard, of a protected group being targeted by the authors of criminal conduct.⁵³

Overgrepene i Darfur er med andre ord rettet mot en gruppe beskyttet av konvensjonen. I Darfur som i Rwanda dreier det seg om etniske grupper. Mens det i Rwanda dreide seg om tutsiene som er en annen "afrikansk gruppe" enn hutuene, er det den såkalte arabiske delen av Sudans befolkning som angriper ikke-arabere, eller zurga (= svarte) som er den arabiske betegnelsen.⁵⁴ Disse ikke-arabiske gruppene vil i denne oppgaven bli betegnet kollektivt som afrikanere. Det bør bemerkes at både den arabiske og den ikke-arabiske delen av befolkningen består av flere etniske grupper.⁵⁵ På ikke-arabisk side er Fur den største gruppen (Darfur betyr hjemlandet til Fur). Dette betyr med andre ord at overgrepene er rettet mot en etnisk gruppe og som nevnt er etniske grupper beskyttet av konvensjonen. Sitatet ovenfor viser også at det ikke er noen tvil om at denne gruppen faktisk blir utsatt for drap og grov vold både fysisk og psykisk som mest sannsynlig vil utrydde den etniske gruppen fra området. Det

⁵¹ UNCI 2005: 4.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibrahim m.fl. 2006: 12.

⁵⁵ For en god gjennomgang av den "arabiske" og "afrikanske" identitetene som etniske grupper, og hvordan forståelsen av skillene mellom disse har hardnet til over tid se Ann Mosely Lesch, 1998 og Alex de Waal 2004b.

avgjørende punktet er derfor, som jeg allerede har indikert, hvorvidt det forligger en hensikt hos fra den sudanske regjeringen om å utrydde afrikanerne i Darfur som sådan.

I Colin Powells redegjørelse til det amerikanske Senatet i september 2004 la han vekt på den systematiske formen som overgrepene i Darfur bærer preg av. Powell vektla spesielt at det dreier seg om “[a] consistent and widespread pattern of atrocities (killings, rapes, burning of villages) committed by *jinjaawiid* and government forces against non-Arab villagers...”, samt at landsbyene som ble angrepet “...often experienced multiple attacks over a prolonged period before they were destroyed by burning, shelling or bombing, making it impossible for villagers to return”.⁵⁶ Angrepene på den afrikanske sivilbefolkningen i Darfur, slik jeg har forstått Powell, er ikke bare systematiske, men tar også sikte på å hindre at sivilbefolkningen skal kunne komme tilbake og etablere seg i områdene på nytt. Det er i hovedsak dette som danner grunnlaget for at Powell og den amerikanske Kongressen hevder at det er ”hensikt” bak den sudanske regjeringens politikk overfor den afrikanske befolkningen i Darfur. Til forskjell fra UNCIIs rapport legger Powell her vekt på at det er systematiske overgrep mot bestemte etniske grupper (“non-Arab villagers”), samt at overgrepene har til *hensikt* å hindre at afrikanere skal etablere seg i området igjen. Det kan med andre ord argumenteres for at det er en bevisst politikk som har til hensikt å utrydde afrikanerne helt eller delvis fra Darfur eller i det minste deler av Darfur. På den andre siden kan man argumentere langs de samme linjene som UNCI gjør i sin rapport der de hevder at overgrepene kun er et ledd i Khartoums forsøk på å slå ned opprøret i Darfur og ikke en overordnet politikk for folkemord.⁵⁷

Her kan det være fruktbart å se Powells redegjørelse i lys av ankesaken mot den serbiske kommandanten Krstic i den internasjonale krigsforbryterdomstolen for tidligere Jugoslavia (ICTY). Saken omhandlet blant annet hans rolle i folkemordet i Srebrenica.⁵⁸ Domstolen la vekt på at tvangsflytting alene ikke utgjør et folkemord,

⁵⁶ Powell 2004.

⁵⁷ UNCI 2005: 4.

⁵⁸ Prosecutor v. Radislav Krstic 2004.

noe som ser ut til å være sammenfallende med UNCIs rapport om Darfur. Domstolen slo derimot fast at tvangsflyttingen som en integrert del av en overordnet plan for folkemord - en plan som i folkemordet på muslimene i Srebrenica omfattet drap, tvangsflytting og ødeleggelse av muslimske hus og hjem - faller inn under definisjonen av folkemord. Videre poengterte domstolen at tvangsflyttingen var en indikator på at overgrepene mot muslimene i Srebrenica faktisk var et forsøk på å utrydde den muslimske befolkningen i området som sådan.⁵⁹ Tvangsflyttingen var en indikator på ”hensikt” i folkemordet.⁶⁰

Med dette som bakteppe kan det argumenteres for at overgrepene mot den afrikanske sivilbefolkningen i Darfur faller inn under definisjonen av folkemord. Det kan hevdes at tvangsflyttingen av sivile er en del av en overordnet plan slik tilfellet var i Srebrenica. Tvangsflyttingen i seg selv er ikke målet, men må sees i sammenheng med de systematiske drapene, voldtektene og mishandling av den afrikanske sivilbefolkningen i Darfur og ødeleggelsen av deres hus og hjem. Ser man Powells redegjørelse i lys av ICTYs avgjørelse i Krstic-saken, vil jeg argumentere for at det foregår et folkemord i Darfur.

En annen indikator på at det finnes en overordnet plan for folkemord mot den afrikanske befolkningen i Darfur er redegjort for i Julie Flint og Alex De Waals redegjørelse for Janjaweed-militsen.⁶¹ I sin redegjørelse for Janjaweed-militsen trekker de frem Musa Hilal som en av de sentrale lederne. Hilal har sterke bånd til regimet i Khartoum, og ble så sent som i januar 2008 gitt en ledende stilling i den Sudanske regjeringen.⁶² Ifølge Flint og de Waal skal han ha fått instruks fra sentralt hold, der målet for overgrepene på den afrikanske sivilbefolkningen i Darfur ”...[is to] change the demography of Darfur and empty it of African tribes through burning, looting and

⁵⁹ Prosecutor v. Radislav Krstic 2004: 99.

⁶⁰ Se også Prosecutor v. Musema 2000 og Prosecutor v. Akayesu 1998 fra den internasjonale domstolen etter folkemordet i Rwanda (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR.).

⁶¹ Det bør bemerkes at Flint og de Waal følger UNCI sin konklusjon om at det ikke foregår et folkemord i Darfur.

⁶² Rice 2008.

killing of intellectuals and youths who may join the rebels in fighting”.⁶³ Man kan selvsagt argumentere for at dette også indikerer en politikk som kun tar sikte på å slå ned opprøret i region og ikke bevisst søker å gjennomføre folkemord. Men ser man på den første delen av sitatet, der det oppfordres til å forandre den demografiske oppbyggingen av Darfur og tømme den for afrikanske stammer, så kan det hevdes at det indikerer ”hensikt” fra militsen sin side og at målet er å ramme de etniske grupper. Spørsmålet blir da i hvilken grad Musa Hilal er representativ for den sudanske regjeringen som helhet og for hele Janjaweed-militsen? UNCI argumenterer for det ikke er utenkelig at enkeltindivider som Musa Hilal er skyldig i handlinger som faller inn under folkemordkonvensjonen (acts with genocidal intent), men fastholder at det ikke betyr at politikken til den sudanske regjeringen eller Janjaweed-militsen som helhet tar sikte på folkemord i Darfur.⁶⁴ Tar man Musa Hilals posisjon som en av de fremste lederne for Janjaweed-militsen og hans stilling som en sentral rådgiver til regime i Khartoum i betraktning, vil jeg derimot hevde at hans aktiviteter er enda en indikator ”hensikt” i folkemordet på den afrikanske sivilbefolkningen i Darfur.

Jeg vil derfor legge Powells definisjonen av situasjonen i Darfur til grunn for denne oppgaven til tross for de problemene jeg har redegjort for og drøftet her. Tvangsflyttingen av den afrikanske sivilbefolkningen er slik jeg ser det en indikator på at det er en overordnet plan. En plan som i likehet med serbernes overgrep i Srebrenica bruker tvangsflytting, systematiske drap og ødeleggelse av hus og hjem som metode, og der målet er å utrydde den afrikanske befolkningen som sådan, helt eller delvis fra Darfur. Situasjonen i Darfur er i denne oppgaven derfor definert som et folkemord. Det vil likevel være viktig å ta hensyn til innsigelsene som blant annet FN har kommet med i analysen av Sikkerhetsrådets håndhevelse av folkemordkonvensjonen.

Diskusjonen rundt hvorvidt Darfur utgjør et folkemord er også enda et eksempel på at usikkerheten rundt definisjonen av folkemord kan utnyttes politisk, enten for å utløse forpliktelsene i konvensjonen, eller for å unnslippe dem. Ser man dette i sammenheng

⁶³ Flint og de Waal 2005: 106.

⁶⁴ UNCI 2005: 4.

med at folkemord er en prosess som utvikler seg over tid, gjennom en stadig eskalering i fiendtlig ideologi og vold, så vil en effektiv håndhevelse av konvensjonen alltid være vanskelig. Samtidig er en slik forståelse av folkemord som en prosess avgjørende for å muliggjøre tidlig inngripen.

1.4 Oppgavens videre struktur

Med dette som bakteppe vil oppgaven forsøke å belyse hvorfor folkemord-konvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke har blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur. De videre temaene i oppgaven er fordelt på fem kapitler. I kapittel 2 vil jeg redegjøre for hvorfor jeg ønsker en komparativ studie med bakgrunn i nettopp disse folkemordene. Her vil jeg også presentere valg av metoder for datainnsamling og styrker og svakheter ved disse. Det tredje kapitlet vil sette Rwanda og Darfur inn i en historisk kontekst der det vil bli lagt vekt på henholdsvis Frankrikes og USAs interesser i Rwanda og USAs og Kinas interesser i Sudan, samt redegjøre for noen historiske trekk som kan bidra til å forklare bakgrunnen for folkemordene. Dette vil bidra til å gi en bedre forståelse for funnene i analysen. Det fjerde og femte kapitlet utgjør brorparten av oppgaven. Her vil funn fra datainnsamlingen presenteres og analyseres i forhold til hvert av casene og i forhold til hverandre. Analysen vil ta utgangspunkt i de empiriske funnene og sette disse opp mot det teoretiske rammeverket. På bakgrunn av analysekapitelene vil avslutningskapitlet samle trådene og synliggjøre de generelle funnene i et forsøk på å si noe om den manglende håndhevelsen av folkemord-konvensjonen i forhold til folkemordene i Rwanda og Darfur og Sikkerhetsrådets behandling av folkemord mer generelt. Her er det også viktig å være åpen for at det kan være noe ved folkemord i seg selv som forklarer den manglende håndhevelsen av konvensjonen. Det kan for eksempel skyldes at folkemord som nevnt er en prosess som gjør det vanskelig å definere når en situasjon går over til å bli folkemord. At de fleste folkemord skjer i skyggen av krig, kan også bidra til å hindre en effektiv håndhevelse av konvensjonen. Folkemord er ikke en "hvilken som helst forbrytelse eller normbrudd". Dette er mulige forklaringsvariabler som delvis faller utenfor det teoretiske rammeverket for oppgaven, men som det likevel bør tas høyde for i analysen.

2 Forskningsdesign, metode og kilder⁶⁵

De viktigste metodiske utfordringene i denne oppgaven kan oppsummeres som følger: For det første pågår folkemordet i Darfur fortsatt, noe som kan få betydning for tilgangen til data. For det andre er det en utfordring å måle håndhevelse av folkemordkonvensjonen, noe som setter strenge krav til klare spesifikasjoner av det som skal måles og valg av metodene som blir lagt til grunn for datainnsamlingen. Det må derfor redegjøres for valget av prosess-sporing, tekstanalyse, litteraturstudie og intervju som metoder i denne oppgaven, og drøfte disse metodene i forhold til problemstillingen, samt i forhold til de utfordringene som metodene mer generelt står ovenfor. Aller først ønsker jeg derimot kort å begrunne valget av Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur som en komparativ casestudie og hvorfor det er relevant å vektlegge nettopp Frankrike, USA og Kina som aktører innenfor Sikkerhetsrådet.

2.1 Forskningsdesign

Som jeg indikerte i det foregående kapittelet, er det en utfordring, men også et mål for oppgaven å komme frem til nye problemstillinger og hypoteser som kan gi en pekepinn på betydningen av normer generelt og folkemordkonvensjonen spesielt. Jeg har derfor valgt å benytte komparativ casestudie som forskningsdesign for oppgaven, da dette vil gi en langt mer dyptgående kunnskap og datarikdom enn andre forskningsdesign med et høyere antall enheter. Bruk av case er imidlertid ikke uproblematisk. Det kan for eksempel settes spørsmålsteget ved hvordan man kan være sikker på at funnene man gjøre representerer noe generelt eller er unikt for det enkelte caset. For å redusere denne effekten har jeg valgt en *komparativ* casestudie for å få frem likheter og forskjeller mellom de to casene. Ved å velge en komparativ casestudie som design for oppgaven ønsker jeg med andre ord å kombinere enkeltcasenes datarikdom - for å utvikle hypoteser og problemstillinger - med en komparativ analyse for bedre å fremheve hva som er unikt ved hver av de to casene, og hva som kan

⁶⁵ Dette kapittelet er basert på en tidligere oppgave om kvalitativ metode ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Kristoffersen 2006.

utgjøre sammenfallende, generelle tendenser. I forlengelsen av dette er valg av representative case avgjørende.

I tillegg til at folkemordene i Rwanda og Darfur oppfyller kravene i definisjonen av folkemord slik jeg viste i kapittel 1, så må valget av Sikkerhetsrådets håndhevelse av folkemordkonvensjonen under de to folkemordene sees i sammenheng med folkemordenes plassering i tid. Folkemordene i Rwanda og Darfur er, i tillegg til folkemordet i Srebrenica, blant de ”nyeste” folkemordene vi kjenner til. Som jeg påpekte i kapittel 1, finner både folkemordet i Rwanda i 1994 og det pågående folkemordet i Darfur sted etter den kalde krigens slutt, i et ”internasjonalt klima” der motsetningen mellom øst og vest ikke lenger er gyldig som forklaring på den manglende håndhevelsen av konvensjonen. Med dette som bakgrunn vil jeg hevde at Sikkerhetsrådets håndhevelse av folkemordkonvensjonen i henholdsvis Rwanda og Darfur er representative for å forstå håndhevelsen av konvensjonen som helhet. Oppgavens omfang tillater imidlertid ikke en inngående analyse av alle Sikkerhetsrådets medlemmer. Det er derfor nødvendig å redegjøre for mitt valg av Frankrike, USA og Kina som representative aktører innenfor Sikkerhetsrådet.

Som jeg redegjorde for i kapittel 1 har jeg valgt å analysere Frankrikes rolle under folkemordet i Rwanda og Kinas rolle under folkemordet i Darfur fordi disse er henholdsvis Rwanda og Sudans nærmeste allierte og vil dermed kunne si noe om betydningen av nære relasjoner til de to landene. I tillegg representerer Frankrike og Kina to vidt forskjellige styresett med det franske demokratiet på den ene siden og det autoritære Kina på den andre. De to landene representerer dermed også to vidt forskjellige nasjonale kontekster. En komparativ studie av disse to landene vil derfor kunne gi en pekepinn på betydningen av styresett i forhold til den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. At jeg har valgt å fokusere på USA i begge folkemordene henger sammen med USAs sentrale rolle som verdens eneste supermakt etter den kalde krigen, en stilling i det internasjonale samfunnet som gjør USA toneangivende også med hensyn til håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. I tillegg vil valget av USA kunne si noe om betydningen av få eller manglende relasjoner til

Rwanda og Sudan som en motsats til Frankrikes og Kinas sterke relasjoner til de to landene.

2.2 Metode og kilder

Som nevnt innledningsvis, er det metodisk en utfordring å måle håndhevelse av folkemordkonvensjonen. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i prosess-sporing⁶⁶ (process tracing) som metode for å gi en bedre forståelse av bruken av tekstanalyse, litteraturstudie og intervju som metoder i denne oppgaven.

2.2.2 Prosess-sporing

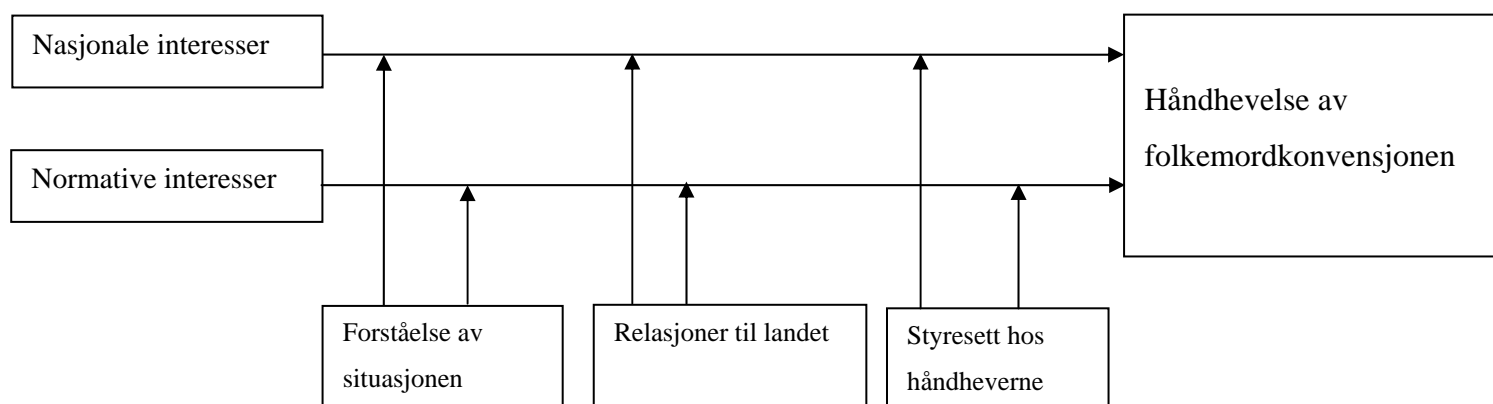
“The process-tracing method attempts to identify the *intervening causal process- the casual chain and casual mechanism* – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable”.⁶⁷ Prosess-sporing tar med andre ord sikte på å identifisere de kausale mekanismene mellom de uavhengige variablene og deres effekt på den avhengige variabelen. Samtidig ”tvinger” metoden forskeren til å vurdere andre mulige forklaringer (faktorer) som kan ha skapt den samme effekten på avhengig variabel. For å forstå prosess-sporing er det derfor nødvendig å definere kausalmekanismer. Thomas C. Schelling definerer en kausalmekanisme som en mulig forklaring på *hvorfor* et sosialt fenomen forekommer.⁶⁸ Med bakgrunn i denne definisjonen, kan prosess-sporing defineres slik blant andre Jeffrey T. Checkel gjør: ”Methodologically, process tracing provides the how-we-come-to-know nuts and bolts for mechanism-based accounts of social change.” Men han påpeker også at prosess-sporing “...directs one to trace the process in a very specific, theoretically informed way.”⁶⁹ Prosess-sporing kan med andre ord defineres som sporing av

⁶⁶ Prosess-sporing som metode har vokst frem de siste 15-20 årene som en kombinasjon av et ønske om å finne bakenforliggende forklaringer på teorier som ”demokratisk fred”, og som et tilsvarende svar til en økende kritikk av teoriens manglende evne til å beskrive verden vi lever i. Ved å vektlegge prosessene og kausalmekanismene mellom de uavhengige og den avhengige variabelen har man forsøkt å imøtekomme denne kritikken. Checkel 2008: 1.

⁶⁷ Bennett og George 2005: 206-207 *Min uthevnin*g.

⁶⁸ Schelling 1998: 32-33.

⁶⁹ Checkel 2008: 3.



Figur 2.0 Modell over teorien.

Med tanke på problemstillingen for denne oppgaven, vil kausalemekanismer være mekanismer som forklarer Sikkerhetsrådets håndhevelse av konvensjonen når det står ovenfor folkemord som i Rwanda i 1994 og nå i Darfur. Ved å benytte prosess-sporing i denne oppgaven, ønsker jeg med andre ord å si noe om hvilke kausalmekanismer som kan forklare den manglende håndhevelse av folkemordkonvensjonen.

En kritikk av prosess-sporing er at man går så tett innpå det enkelte caset at man står i fare for å miste det ”store bildet”, noe som kan gjøre generaliserbarheten til eventuelle funn mindre valid. Dessuten er arbeidet med å identifisere de kausale mekanismene som skal spores krevende.⁷⁰ Fokuset på feil mekanismer vil naturlig nok gi villedende funn i analysen. Valg av mekanismer må derfor være teoristyrte. Med bakgrunn i det teoretiske rammeverket for oppgaven og faktorene innenfor den nasjonale konteksten som jeg presenterte i kapittel 1 vil jeg hevde at det finnes slike kausalmekanismer som lar seg spore ved hjelp av tekstanalyse av møte- og beslutningsdokumentene fra Sikkerhetsrådet. Jeg vil derfor argumentere for at prosess-sporing som metode i denne oppgaven er relevant som et verktøy til å spesifisere hvordan tekstanalyse, litteraturstudie og intervju kan brukes for best mulig å svare på problemstillingen.

⁷⁰ Checkel 2008: 12-15.

2.3 Hvorfor tekstanalyse?

Å definere en situasjon som folkemord vil i *prinsippet* utløse forpliktelsene i folkemordkonvensjonen om å forhindre folkemordet. Dette kom klart til uttrykk under folkemordet i Rwanda da den daværende amerikanske presidenten, Bill Clinton, som nevnt tidligere, bevist ikke sa ”genocide” (folkemord), men i stedet benyttet betegnelsen ”acts of genocide” for ikke å utløse noen forpliktelser i forhold til folkemordkonvensjonen.⁷¹ Jeg mener det derfor er av interesse å studere bruken av ordet ”folkemord” i Sikkerhetsrådets håndhevelse av folkemordkonvensjonen i Rwanda og Darfur. Det vil kunne gi en pekepinn på Sikkerhetsrådets håndhevelse av konvensjonen, spesielt hvis man tar bruken av andre betegnelser som ”acts of genocide” i betraktning, vil det være naturlig å anta at manglende bruk av ordet ”folkemord” indikerer en manglende vilje til å håndheve konvensjonen. For å belyse bruken av ordet folkemord og implisitt viljen til å håndheve konvensjonen vil jeg benytte en enkel form for tekstanalyse. Analysen vil basere seg på møtoreferater og beslutningsdokumenter fra Sikkerhetsrådet for å kartlegge bruken (eller den manglende bruken) av ordet ”folkemord” i rådets behandling av folkemordkonvensjonen under folkemordene i Rwanda og Darfur. Dette krever imidlertid en klar forståelse av tekstanalyse som metode.

2.3.1 Tekstanalyse som metode

Göran Bergström og Kristiana Boréus definerer en ”tekst” som både skriftlige og muntlige kilder i forskjellige former.⁷² En tekstanalyse vil derfor i prinsippet kunne omfatte alle former for skriftlige og muntlige kilder. Tekstanalyse er her forstått som en form for diskursanalyse. Tekstanalyse er analysen av spesifikke tekster, mens diskursanalyse er forstått som ”analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker, og

⁷¹ Glover 2001: 122.

⁷² Bergström og Boréus 2005: 15-16.

er med på å forme (et visst utsnitt av) den samfunnsmessige virkeligheten”.⁷³ Innenfor mine valg av case vil jeg derfor analysere språkbruken innefor FNs Sikkerhetsråd, samt innenfor Frankrike, USA og Kina nasjonale kontekster. Diskursanalyse sier også noe utover det språket som blir brukt. Den sier til en viss grad også noe om språket som ikke blir brukt i en tekst, det som ikke blir sagt, det som blir holdt borte fra diskursen. En diskursanalyse kan derfor være med på å ”...artikulere det uartikulerte”.⁷⁴ Med hensyn til problemstillingen her er dette et viktig poeng ved diskursanalyse generelt og tekstanalyse spesielt. En analyse som også tar for seg den manglende bruken av betegnelsen ”folkemord”, kan blant annet sin noe om hvorfor medlemmer av Sikkerhetsrådet velger og ikke benytte ordet ”folkemord” slik Clinton gjorde under folkemordet i Rwanda.

I forlengelsen av analysen av viljen til å håndheve konvensjonen er det av interesse å se på *hvordan* medlemmene av Sikkerhetsrådet ønsker å håndheve konvensjonen. Her vil det være naturlig å ta utgangspunkt i Herrmann og Shannons funn fra deres studie om betydning av normer i internasjonale relasjoner som jeg presenterte i det foregående kapitlet. Det vil derfor være av interesse å benytte tekstanalysen til å kartlegge bruken av termer som sanksjoner, intervensjon etc. for så å analysere hvorvidt disse ordene blir brukt i sammenheng med å håndheve konvensjonen. Dette vil gi analysen en ekstra dimensjon, som vil kunne bidra til å bygge oppunder eller svekke funnene fra den første delen av analysen, og gi funnene større validitet. Også når Sikkerhetsrådet viser en manglende vilje til å håndheve konvensjonen er det av interesse å kartlegge eventuelle sanksjoner og begrunnelsen for disse.

2.3.1 Kilder for tekstanalysen

Jeg har allerede antydnet at tekstanalysen skal basere seg på møte- og beslutningsdokumenter fra Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur. Tilgjengelighet er et nøkkelord i valget av møtereferater som utgangspunkt for

⁷³ Mathisen 1997: 3.

⁷⁴ Op.cit.: 8 .

analysen. Alle møtereferatene og uttalelser fra Sikkerhetsrådets president fra og med 1994 er lagt ut på FNs nettsider uten noen form for begrensning av tilgangen, noe som gjør at relevante møtereferater og presidentuttalelser som omhandler folkemordene i Rwanda og folkemordet i Darfur er fritt tilgjengelig.⁷⁵ Også alle Sikkerhetsråds-resolusjoner ligger fritt tilgjengelig ut på nett helt tilbake til 1946. Det er også en fordel at det er snakk om skriftlige kilder. Det gjør det i større grad mulig å etterprøve tekstenes innhold på en annen måte enn muntlige kilder. I tillegg må validiteten i møtereferatene antas å være god.

Valget av møtereferater som kilde for tekstanalysen er ikke uproblematisk. Det er grunn til å tro at det som nevnt finnes andre tekster, både muntlig og skriftlige, som kan gi mer og kanskje til og med bedre data enn en analyse av møtereferatene. Det kan blant annet argumenteres for at møtereferatene i liten grad fanger opp holdningen som ligger bak den politikken som kommer til uttrykk på møtene i Sikkerhetsrådet. Videre kan det hevdes at en analyse av møtereferatene alene i liten grad gir et inntrykk av hvordan Sikkerhetsrådet fungerer. Møtereferatene tar for eksempel ikke høyde for de uformelle samtalene medlemslandene imellom som foregår utenfor møtene i Sikkerhetsrådet eller rådets økende bruk av lukkede møter som det ikke blir utarbeidet offisielle møtereferater fra. Møtereferatene gir med andre ord ikke et fullstendig bilde av hvordan USA, Kina, Frankrike eller Sikkerhetsrådet som helhet fungerer i sin håndhevelse av folkemordkonvensjonen. Det er derfor nødvendig å supplere tekstanalysen av møtereferatene med en litteraturstudie av relevant litteratur og intervju. Ved å benytte litteraturstudie og intervju vil jeg også kunne si noe om den historiske konteksten som håndhevelsen av konvensjonen foregår innefor, samt de tre landenes forståelse av situasjonen.

⁷⁵ Møte og beslutningsdokumenter fra FNs Sikkerhetsråd er tilgjengelig på FNs internettsider: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact1994.htm>.

2.4 Litteraturstudie og intervju

Litteraturstudie vil her være forstått som studie av relevant litteratur som kan bidra til å sikre at funnene fra tekstanalysen blir plassert i en større kontekst, samt styrke funnenes validitet. Videre vil det også kunne si noe om hvilke av medlemslandene i Sikkerhetsrådet som har og har hatt interesser i henholdsvis Rwanda og Darfur, og hvilken betydning disse interessene har hatt for håndhevelsen av konvensjonen. En litteraturstudie vil derfor også være viktig i forhold til å legge premissene for analysen ved å sette casene inn i en videre kontekst slik jeg vil gjøre i kapittel 3. Før jeg redegjør for aktuelle kilder for litteraturstudie må det påpekes at det er et problem at jeg ikke behersker arabisk, fransk, kinyarwanda⁷⁶ eller kinesisk, noe som gjør det vanskelig å kontrollere oversettelser og tolkninger av kilder fra disse språkene. Samtidig er det et pluss at fokuset for oppgaven er på FN og Sikkerhetsrådet hvor alle møtereferater, resolusjoner, uttalelser og rapporter er tilgjengelige på engelsk.

I tillegg til møte- og beslutningsdokumenter fra Sikkerhetsrådet vil analysen bygge på følgende skriftlige kilder:

- Relevant annenhånds litteratur om både folkemordene og om Sikkerhetsrådets rolle.
- Rapporter om folkemordene generelt fra NGOer som det Amnesty International og International Crisis Group (ICG).
- Rapporter om Sikkerhetsrådets håndhevelse av konvensjonen fra tilsvarende organisasjoner
- FN-rapporter utover møtedokumentene fra Sikkerhetsrådet
- Avisartikler
- Samt relevante uttalelser, artikler og rapporter fra USA, Frankrike og Kina.

Dette gir et bredt spekter av skriftlige kilder å bygge analysen og oppgaven som helhet på. Spesielt de to første kildene vil være viktig for å sette de to folkemordene inn i en historisk kontekst, og identifisere Frankrike, USA og Kinas interesser i henholdsvis

⁷⁶ Ved siden av fransk, og nå engelsk, er kinyarwanda det offisielle språket i Rwanda.

Rwanda og Sudan (se kapittel 3), samt si noe om deres forståelse av situasjonen. Rapporter om Sikkerhetsrådets håndhevelse av konvensjonen sammen med tekstanalysen vil i stor grad danne grunnlaget for analysen. Også disse kildene vil bli sett i sammenheng med relevant annenhånds litteratur for å gi en bredere forståelse av funnene. FN-rapporter utover møtedokumentene fra Sikkerhetsrådet omfavner blant annet UNCI-rapporten som jeg drøftet i det foregående kapitlet. De to siste kildene vil bli benyttet som supplement til de øvrige kildene. Tilgangen på kilder om folkemordene og Sikkerhetsrådets håndhevelse av konvensjonen i henholdsvis Rwanda og Darfur er imidlertid asymmetrisk, noe som er en utfordring for oppgaven. Mens man med hensyn til Rwanda har fått bøker, artikler og rapporter som drøfter folkemordet i lys av utfallet av folkemordet og utfallet av håndhevelsen av konvensjonen, har man ikke den samme muligheten i studiet av folkemordet i Darfur, da folkemordet i Darfur fortsatt pågår. Fordi folkemordet har pågått over flere år har det kommet et voksende volum med bøker og artikler om temaet, men tilgangen på kilder er likevel asymmetrisk. For å kompensere noe for denne asymmetrien i tilgangen på kilder har jeg valgt å supplere tekstanalysen og litteraturstudiet med et intervju med FNs tidligere visegeneralsekretær for humanitære saker, Jan Egeland.

Valget av Egeland som informant henger sammen med hans sentrale stilling i FN-systemet da situasjon i Darfur ble kjent for omverdenen på høsten 2003 og våren 2004. Hans innspill har vært viktig med hensyn til å kunne si noe konkret om hva som var tilgjengelig av informasjon om Darfur, og om når denne informasjonen var tilgjengelig. Dette har vært helt nødvendig for å kunne si noe om USA og Kinas ”forståelse av situasjonen” i begynnelsen av folkemordet, gitt at forståelse av situasjonen er et av hovedfunnene i Herrmann og Shannons studie om normers betydning.

2.5 Oppsummering

Jeg vil altså bruke en kombinasjon av prosess-sporing, tekstanalyse, litteraturstudie og intervju for å forsøke å belyse den manglende håndhevelse av folkemordkonvensjonen bestemmelse om å forhindre folkemord under folkemordene i Rwanda og Darfur. Jeg har også vist at valgene av folkemordene i Rwanda og Darfur er viktig fordi

motsetningene mellom øst og vest som preget FN under den kalde krigen ikke lenger er en gyldig forklaringsfaktor. Samtidig er det viktig å huske at tilgangen på kilder er asymmetrisk, noe som vil være en utfordring for analysen av folkemordet i Darfur. I tillegg har jeg redegjort for hvorfor det er relevant å analysere Frankrike og USA som aktører innenfor Sikkerhetsrådets behandling av folkemordet i Rwanda, og hvorfor USA og Kina er relevant aktører innenfor Sikkerhetsrådets behandling av folkemord i Darfur. Dette vil komme enda klarere frem i det påfølgende kapitlet der jeg vil forsøke å sette de to folkemordene inn i en videre kontekst.

3.0 Rwanda og Darfur i en historisk kontekst.

For bedre å forstå Sikkerhetsrådets håndhevelse av folkemordkonvensjonen i Rwanda i 1994 og nå i Darfur, ønsker jeg kort å sette de to folkemordene inn i en bredere historisk kontekst. Fokuset vil for Rwanda være på tiden i forkant av folkemordet, da denne perioden gir et godt innblikk i henholdsvis Frankrikes og USAs *relasjoner* til landet, samt en god oversikt over de siste avgjørende årene før folkemordet. Fokuset for Darfur vil være noe annerledes. Her er det nødvendig med et litt lengre historisk perspektiv for å forstå USA og Kinas *relasjoner* til Sudan, samt gi en bedre forståelse av bakgrunnen for folkemordet. Det bredere perspektivet på Darfur og Sudan må også sees i sammenheng med at Darfur og Sudan er vesentlig annerledes enn hva Rwanda er, spesielt på grunn av Darfur og Sudans utstrekning og mangfoldige etniske sammensetning. Jeg vil begynne med Rwanda og deretter ta for meg Darfur.

3.1 Rwanda

Shortly before 8.20 p.m. the presidential jet circled once in the clear night sky above Kigali International Airport. On its final approach a ground-to-air missile was fired, hitting one of the wings. A second missile hit the tail. The plane became a ball of fire in the sky. There was a huge explosion as the wreckage hit the ground. It landed in the garden of the presidential palace.⁷⁷

Nedskytingen av flyet til Rwandas president Juvénal Habyarimana 6. April 1994 markerte starten på folkemordet i Rwanda. Det er ennå ikke kommet på det rene hvem som avfyrte de to bakke-luft rakettene, det er derfor også noe usikkerhet rundt hvorvidt nedskytingen var en planlagt del av folkemordet fra hutuekstremistenes side, eller om nedskytingen representerte en gylden mulighet som lederne og planleggerne av folkemordet valgte å utnytte.⁷⁸ Det som virker sikkert er at det fantes planer for å gjennomføre folkemordet, selv om det er noe uenighet rundt når man mener at

⁷⁷ Melvern 2006: 133.

⁷⁸ Kiernan 2007: 559.

hutuekstremistene for alvor begynte å legge disse planene. Det later også til å være enighet om at borgerkrigen som startet med den mislykkede Oktober-invasjonen i 1990 og blusset opp igjen allerede i 1991, mellom den Rwandiske hæren (dominert av hutuer) og hovedsakelig tutsiflytninger fra Uganda var med på å fremskynde og styrke hutuekstremistenes krav om utryddelse av tutsiene.⁷⁹ De sterke motsetningene mellom hutuer og tutsier har sine røtter i den rasistiske forståelsen av de to gruppene som ble institusjonalisert av tysk og særlig belgisk kolonistyre sammen med katolske misjonærer.⁸⁰ Gitt Belgias rolle som tidligere koloniherre, ville det derfor være naturlig å anta at Belgia hadde et spesielt forhold til Rwanda i forkant av folkemordet. Men som drøftingen nedenfor vil vise, var Frankrike en viktigere alliert for Rwanda enn Belgia var før og under folkemordet. Tysklands rolle og tilknytning til Rwanda er derimot av liten betydning her, til det var det tyske kolonistyrets innvirkning på Rwanda av for kort varighet. Fokuset vil derfor være på Frankrike og i en viss grad Belgias rolle. I tillegg vil jeg, som jeg har nevnt i kapittel 1, også ta for meg hvilken tilknytning USA hadde til Rwanda i forkant av folkemordet, gitt at USA, mer enn noen annet land argumenterte for at overgrepene i Rwanda ikke utgjorde et folkemord. For å illustrere de enkelte landenes tilknytning til Rwanda før og under folkemordet vil borgerkrigen som startet i oktober 1990 være utgangspunktet for redegjørelsen for Rwanda.

Mandag 1.oktober 1990 angrep 50 bevæpnende menn grensevaktene ved grenseovergangen Kagitumba på grensa mellom Uganda og Rwanda. Angriperne drepte en av grensevaktene mens de resterende grensevaktene flyktet.⁸¹ Angrepet på Kagitumba var det innledende angrepet til borgerkrigen i Rwanda. De angripende styrkene besto for det meste av sønner av tutsier som hadde flyktet fra Rwanda til Uganda under og i årene etter den såkalte "sosiale revolusjonen" i 1959.⁸² De aller

⁷⁹ Barnett 2002: 55; Kiernan 2007: 558.

⁸⁰ Se for eksempel Gourevitch 1998; Mamdani 2000 og Prunier 1997 for en god gjennomgang av denne perioden.

⁸¹ Prunier 1997: 93.

⁸² Den "sosiale revolusjonen" markerte skifte fra det tutsi-styrte Rwanda som hadde preget den førkoloniale og store deler av den koloniale historien til landet, til det hutu-dominerte Rwanda som kom til å prege tiårene frem til folkemordet i 1994. Klinghoffer 1998:13 og 15.

fleste av de angripende tutsiene hadde militærtrening og erfaring fra borgerkrigen i Uganda der de hadde vært delaktige i å få den daværende ugandiske presidenten Yoweri Museveni til makten.⁸³ Tutsienes sentrale rolle i den ugandiske borgerkrigen gjorde dem til en maktfaktor i det ugandiske samfunnet. De ble imidlertid aldri godtatt som del av det ugandiske samfunnet. Tutsiene ble oppfattet som fremmede. Museveni var under press for å ekskludere tutsiene, som hadde vært en av hans viktigste allierte i hans kamp for å overta makten i Uganda. Løsningen for Museveni var å støtte tutsiene i å etablere sin egen hær, Rwandese Patriotic Front (RPF)⁸⁴, med tanke på en invasjon av Rwanda.⁸⁵

RPF hadde relativt stor suksess de første dagene av invasjonen i 1990 og avanserte helt til Gabiro, nærmere 60 km inn i landet. Lykken snudde imidlertid raskt. RPF var for dårlig organisert og manglet utstyr til å drive en konvensjonell krig langt innenfor fiendens grenser. I tillegg ble RPFs karismatiske militære leder, generalmajor Fred Rwigyema, drept på invasjonens andre dag.⁸⁶ Alt dette bidro til at RPF raskt ble svekket, til tross for den raske fremrykningen de første dagene. Samtidig hadde den 5200 mann store regulære rwandiske hæren, Forces Armées Rwandaises (FAR) fått mulighet til å omorganisere seg under beskyttelse av intervensjoner fra Frankrike, Zaïre⁸⁷ og til en viss grad Belgia. Linda Melvern hevder at Frankrikes og Zaïres intervensjon var avgjørende for at RPFs invasjon mislyktes. Hun argumenterer blant annet for at RPF, til tross for sine problemer ville hatt mulighet til å angripe hovedstaden Kigali hadde det ikke vært for de intervensjoner styrkene.⁸⁸ Innen utgangen av oktober 1990, mindre enn en måned etter invasjonen startet, var derfor store deler av RPF drevet tilbake over grensen til Uganda, desertert eller på flukt i Rwandas skoger. Oktober-invasjonen og den påfølgende intervensjonen fra Rwandas

⁸³ Over 4000 av soldatene i RPF hadde vært en del av og blitt trent av Uganda's National Resistance Army (NRA). Klinghoffer 1998: 14; Melvern 2006: 14.

⁸⁴ RPF ble dannet som en politisk- og militærorganisasjon allerede i 1988. Selv om RPF var dominert av tutsier, besto den også av moderate hutuer. Barnett 2002: 55.

⁸⁵ Ottmann 2008: 374-375

⁸⁶ Prunier 1997: 93-99.

⁸⁷ Zaïre er i dag Den Demokratiske Republikken Kongo.

⁸⁸ Melvern 2006: 14.

allierte presser frem et viktig spørsmål: Hvorfor var Frankrike så raske med å sende styrker til en tidligere belgisk koloni?⁸⁹

3.1.1 Rwandas allierte

For Frankrike har alle tidligere kolonier som er fransktalende, inkludert tidligere belgiske kolonier blitt ansett som en del av det man i franske politiske sirkler kaller *le pré carré* (deres egen bakgård). Tidligere kolonier som Rwanda var og er eksponenter for den franske kulturen gjennom det franske språket, og må derfor støttes og beskyttes, spesielt mot en invasjon fra det engelsktalende Uganda.⁹⁰ Allerede i 1975, to år etter at Habyarimana kuppet makten i Rwanda inngikk Frankrike og Rwanda en militær samarbeids- og treningsavtale som over de påfølgende årene gjorde at Frankrike tok Belgias plass som Rwandas viktigste allierte.⁹¹ Denne viljen til å bruke militær makt om nødvendig for å støtte vennligsinnede regimer er spesielt godt illustrert ved Frankrikes støtte til regimet i Rwanda i 1990. Prunier viser blant annet til at da den rwandiske forsvarministeren kom til Paris 3. oktober, tre dager etter invasjonen tok til, ble han med en gang forsikret om fransk militærstøtte.⁹² Allerede dagen etter, 4. oktober, var de første franske styrkene på plass i Rwanda. Denne viljen til å blande seg inn i og støtte fransktalende land som Rwanda, uavhengig om de er tidligere franske kolonier, er enestående blant de tidligere koloniherrene. Mens andre tidligere kolonimakter som Storbritannia og Belgia har følt et visst ansvar for sin kolonifortid og har søkt å hjelpe og å bygge opp tidligere kolonier uten å blande seg alt for mye inn i landenes interne anliggende, har Frankrike maktet å beholde et handlingsrom blant sine tidligere ”undersåtter” som har gjort det mulig og naturlig for Frankrike å gripe inn med makt når de har ansett det som nødvendig. Frankrikes vilje

⁸⁹ Zaïres rolle i konflikten faller utenfor oppgavens fokus, men Zaires vilje til å støtte Habyariamans regime militært bør likevel kort kommenteres. Zaire og dets president Mobutu Sese Sekos hadde lenge blitt mer og mer mislikt av sine allierte, Frankrike og Belgia. Ved å sende flere hundre soldater fra spesialenheten Division Spéciale Présidentielle (DSP) til Rwanda, håpet Mobutu å komme inn i varmen igjen hos sine europeiske allierte. Habyarimana måtte imidlertid be President Mobutu om å trekke sine tropper ut av Rwanda fordi deres plyndring og angrep på sivile fikk dem til å fremstå mer som fienden enn som en alliert. Prunier 1997: 103-104 og 109.

⁹⁰ Prunier 1997: 103-104.

⁹¹ Melvern 2000: 24.

⁹² Prunier 1997: 100-101.

til å støtte et lite, udemokratisk regime som det i Rwanda må med andre ord sees i forhold til det gamle franske ønske om å spre fransk kultur til fordel for det de anser som sin ”erkefiende”, *les Anglais*, anglosaxerne. Som Prunier uttrykker det:

The notion of ”Anglo-Saxons” is hazy yet it also has a deadly clarity. Anybody who speaks English can be “Anglo-Saxons” [...] President Yoweri Museveni [...] was definitely an incarnation of the “Anglo-Saxon” menace in its truest form: because an “Anglo-Saxon” is an English-speaker who threatens the French.⁹³

Også Belgia sendte styrker til Rwanda kort tid etter at RPF startet sin invasjon, offisielt for å beskytte de nærmere 1700 fastboende belgiere i landet. Det viste seg imidlertid raskt at disse ikke var i fare. Samtidig økte misnøyen i den hjemlige opinionen i Belgia over at landet hadde sendt soldater for å støtte et diktatorisk regime.⁹⁴ Ifølge Melvern viste det seg også at avgjørelsen om å sende belgiske soldater var i strid med belgisk lov, som forbyr bruk av belgiske soldater i andre lands borgerkriger.⁹⁵ Den belgiske regjeringen bestemte seg derfor etter kort tid for å trekke tilbake sine styrker fra Rwanda, et valg som også *de facto* betydde å trekke sin støtte til det sittende regime i landet. Fra rwandisk side ble Belgias avgjørelse oppfattet som et svik, noe som igjen styrket Frankrikes rolles som den viktigste allierte for Habyarimana og det sittende regimet.

3.2 Frankrike, våpen og radikalisering

Mens Belgia trakk seg tidlig ut av Rwanda, ble de franske styrkene stående i landet over flere år. RPFs invasjon hadde vist franskmennene hvor sårbar deres allierte var for en invasjon, og hvor nære RPF hadde vært å ta hovedstaden, Kigali, hvis det ikke hadde vært for intervensjonen utenfra. Ut ifra et fransk synspunkt, ble den franske styrken stående i landet for å beskytte en allierte og bidra til en omorganisering og styrking av FAR. I løpet av få år økte da også FAR fra 5 200 mann (i 1990) til ca 50 000 (i 1992). En så drastisk økning i antall soldater på så kort tid skapte

⁹³ Prunier 1997: 104 *Min innskytelse*.

⁹⁴ Op.cit.: 101 og 107-108.

⁹⁵ Melvern 2006: 15.

nødvendigvis problemer. Problemet med å få nok våpen ble i stor grad løst av Frankrike som sendte Rwanda omtrent alle de våpnene landet trengte, eller ordnet kontrakter med andre våpeneksporterende land, som Egypt⁹⁶ og Sør-Afrika. Også økonomisk var Frankrike aktivt involvert, sammen med Det Internasjonale Pengefondet, Verdensbanken, USA og EU-stormakter som Tyskland og Belgia bidro de, mer eller mindre ufrivillig, til å dekke noe av underskuddet som det drastisk voksende militære budsjettet skapte.⁹⁷ Importen av nye våpen var så stor i perioden fra Oktober-invasjonen i 1990 til folkemordet i 1994, at Rwanda, som var, og er et av Afrikas minste og fattigste land, likevel var den tredje største importøren av våpen på kontinentet.⁹⁸ At den Rwandiske staten var ansvarlig for stadig flere og stadige grovere overgrep utelukkende mot tutsier og moderate hutuer i samme periode, ble av Frankrike forbigått i stillhet.⁹⁹ Frankrike var i all hovedsak pro-hutu, og oppfattet det som deres plikt å hjelpe sin allierte å stå imot nye mulige angrep fra RPF.

Samtidig omorganiserte RPF seg under ledelse av generalmajor Paul Kagame.¹⁰⁰ I det kalde, vulkanske høylandet Virunga, i grenseområdet mellom Rwanda og Uganda, utenfor rekkevidden til FAR, startet Kagame sitt arbeid med å omorganisere RPF. De var dårlig utstyrt og forholdene i Virunga var mildt sagt ugjestmilde, men ved begynnelsen av 1991 hadde Kagames styrke allerede vokst til over 5000 mann. Det antas at da folkemordet brøt ut i april 1994, besto RPF av mer enn 25 000 mann.

23.januar 1991 angrep RPF under Kagames ledelse Ruhengeri, nord i Rwanda. Ruhengeri ble okkupert i et døgn, lenge nok til at RPF fikk tatt med seg store kvanta med militært utstyr, samtidig som det ikke var lenge nok til at FAR maktet å komme

⁹⁶ Melvern, blant andre, har vist hvor viktig den daværende egyptiske utenriksministeren og senere Generalsekretæren for FN, Boutros Boutros-Ghali, var for å få til en avtale om salg av våpen mellom Egypt og Rwanda. Melvern 2000: 31-35.

⁹⁷ Prunier 1997: 113-114.

⁹⁸ Melvern 2006: 56-59.

⁹⁹ Overgrepene som tiltok etter Oktober-invasjonen var ofte organisert av lokale myndigheter og utelukkende rettet mot tutsier som i liten grad hadde noe med, eller kjente til RPF. Overgrepene som fant sted i denne perioden ligner i fremgangsmåte og organiseringen på overgrepene under folkemordet i 1994. Det kan late til at metodene ble prøvet ut.

¹⁰⁰ Paul Kagame var en av den ugandiske presidenten Museveni's opprinnelige støttespillere, med lang militærerfaring og offiser utdannelse fra blant annet USA. Ottmann 2008: 374-375.

frem med styrker til området i tide. ”The message was clear: [...] the Front had a military capacity that had to be taken seriously, and political reform undertaken in the future would have to take its existence into account.”¹⁰¹ Borgerkrigen var med andre ord blusset opp igjen, selv om den en tid bar preg av å være en lavintensitetskonflikt. Samtidig som Rwanda befant seg i denne borgerkrigsliknende situasjonen var det også press nedenfra i det rwandiske samfunn for å skape et mer demokratisk Rwanda, med et flerpartisystem og frie valg. Habyarimanas regime var dermed ikke bare under press fra RPF og eksil-tutsiene, men også fra hutuer og tutsier innenfor det rwandiske samfunnet. Det ble etter hvert klart at Habyriamans regime sto i fare for å bryte sammen. Etter internasjonalt press fra Frankrike, Belgia, USA og flere regionale makter som Tanzania og Uganda ble Habyriamana og RPF tvunget til forhandlingsbordet i Arusha, Tanzania.¹⁰² Forhandlingen førte frem til de såkalte Arusha-avtalene i august 1993, avtaler som på papiret i det minste la opp til drastiske endringer.¹⁰³ Partene ble enige om å holde demokratiske valg, begrense presidentens makt, integrere RPF og FAR til en felles hær, og ikke minst å etablere en fredsbevarende styrke under FN-kontroll for å se til at avtalen ble overholdt.¹⁰⁴ Samtidig som forhandlingen pågikk, og også i tiden etter at man var blitt enige om avtalens innhold på sommeren i 1993, fortsatte overgrepene mot tutsier og moderate hutuer. Det var flere tilfeller av overgrep og vold organisert av lokale myndigheter slik man senere også ville se det under selve folkemordet. Frankrike fortsatte like fullt sin støtte til Rwanda både økonomisk og militært. Trening av den rwandiske hæren, eksport av våpen og i flere tilfeller også direkte kontroll over FARs kampanje mot RPF var bare noe av Frankrikes støtte til Habyarimanas regime i denne perioden.¹⁰⁵

Frankrike fortsatte sitt militære nærvær helt til desember 1993 da de trakk seg ut av landet i henhold til Arusha-avtalene. Men selv om de militære styrkene var borte, var

¹⁰¹ Prunier 1997: 119-120.

¹⁰² Shattuck 2003: 31.

¹⁰³ Arusha-avtalene består av en serie avtaler som tar for seg overgangen til et demokratisk flerpartistyre. Avtalene omfatter også en våpenhvile mellom partene til borgerkrigen. Barnett 2002: 56.

¹⁰⁴ Melvern 2000: 53.

¹⁰⁵ Prunier 1997: 149.

det fortsatt et større antall franske, såkalte militærrådgivere som bidro til blant annet opplæring og trening av Interahamwe-militsen.¹⁰⁶ Videre fortsatte Frankrike å eksportere store kvanta med våpen også under folkemordet.¹⁰⁷ Frankrike eksporterte så mye våpen til Rwanda at det ble et logistisk problem. Det ble derfor bestemt at Frankrike skulle kjøpe våpen fra Egypt og Sør-Afrika på vegne av Rwanda for å avhjelpe problemet.¹⁰⁸

Alt dette tegner et bilde av Frankrikes relasjoner til Rwanda og spesielt til det hutudominerte regimet, som er viktig å ta med i den senere analysen av Sikkerhetsrådets håndhevelse av folkemordkonvensjonen under folkemordet i Rwanda. Jeg har forsøkt å vise hvordan den franske støtten til Habyarimanas regime var tilnærmet ”betingelsesløs” i motsetning til for eksempel Belgia som bestemte seg for å trekke sine styrker ut av Rwanda etter kort tid i 1990. Det kan hevdes at Frankrikes sterke støtte skapte en atmosfære der det rwandiske regime under Habyarimana trodde at de ville bli støttet uavhengig av hvilken politikk de førte, også hvis politikken tok sikte på folkemord. Samtidig var det USA, og ikke Frankrike som var mest høylytt i mot en effektiv håndhevelse av folkemordkonvensjonen under folkemordet i 1994. For å illustrere USAs relasjoner til, og interesser i, Rwanda vil jeg ta utgangspunkt i opprettelsen United Nations Assistant Mission for Rwanda (UNAMIR). UNAMIR ble opprettet på høsten 2003 for å ha oppsyn med implementeringen av Arusha-avtalene. En redegjørelse av opprettelsen av UNAMIR vil også gi en bedre forståelse av Sikkerhetsrådets håndtering av folkemordet i den påfølgende analysen i kapittel 4.

3.3 ”It was like manna from heaven”: USA og opprettelsen av UNAMIR

Folkemordet i Rwanda fant sted under en av de mest turbulente periodene i FNs historie. Sovjetunions fall hadde skapt en ny tro på FNs rolle som en positiv kraft i en

¹⁰⁶ Melvern 2006: 26.

¹⁰⁷ For en oversikt over Franks våpeneksport forut for og under folkemordet i Rwanda se McNulty 2000.

¹⁰⁸ Prunier 1997: 148-149.

verden uten kald krig. Denne troen materialiserte seg blant annet i en mangedobling i FNs fredsbevarende operasjoner. I løpet av tre år fra 1988 og fremover vedtok Sikkerhetsrådet like mange fredsoperasjoner som rådet hadde vedtatt de foregående 40 årene.¹⁰⁹ Samtidig endret fokuset for operasjonen seg fra tradisjonell fredsbevaring basert på FN som en nøytral aktør, invitert av de stridende partene, til en vektlegging av fredsbygging der FN aktivt søkte å intervenere i konfliktsituasjoner for å skape fred og gjenoppbygge stater. "Human security" ble satt i fokus fremfor "state security".¹¹⁰ Til tross for en mangedobling av bevilgningene til FN i samme periode ble det raskt klart at verdensorganisasjonen ikke var klar for en eksplosiv vekst i ansvar og oppgaver. Spesielt kontoret for fredsbevarende operasjoner, Department of Peacekeeping Operations (DPKO), - som sammen med Generalsekretæren for FN blant annet har ansvaret for å informere Sikkerhetsrådet om planlagte og pågående fredsoperasjoner - var underfinansiert og underbemannet. Gapet mellom tilgjengelige ressurser og antallet fredsoperasjoner DPKO hadde ansvaret for i denne perioden, var så stort at enkelte av medarbeiderne på kontoret måtte nøye seg med skrivemaskiner i mangel av noe bedre. Kontoret hadde heller ikke 24-timers beredskap for å håndtere akutte kriser før 1993.¹¹¹ Mangelen på ressurser la også begrensninger på oppdragene som skulle gjennomføres, noe UNAMIRs øverstkommanderende, Roméo Dallaire, fikk erfare allerede da han, uten tilgang på oppdaterte militærkart over Rwanda, planla et rekognoseringsoppdrag (technical mission) til landet i forkant av opprettelsen av UNAMIR: "We planned our reconnaissance using a tourist map of Rwanda".¹¹²

Utfordringene som gapet mellom tilgjengelige ressurser og et stadig økende ansvar representerte, gjorde seg raskt gjeldende i form av mer eller mindre mislykkede operasjoner. Den sterke optimismen den første tiden etter Sovjetunionens fall, ble gradvis byttet ut med en økende misstillit til FNs evne til å spille en sentral rolle i en verden uten kald krig. FNs inngripen i krigen i det tidligere Jugoslavia tydeliggjorde

¹⁰⁹ Barnett 2002: 29.

¹¹⁰ Se blant andre FNs daværende Generalsekretær Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping". 1992.

¹¹¹ Durch 1997: 11; Dallaire 2003: 48.

¹¹² Dallaire 2003: 55.

utfordringene og problemene rundt FNs nye rolle som fredsbygger.¹¹³ FN manglet den militære, politiske og økonomiske kraften til effektivt å forhindre den pågående krigen, noe sammenbruddet av de såkalte "sikre sonene" er et eksempel på.¹¹⁴ FNs manglende kapasitet og evne til å gjennomføre den stadig økende mengden oppdrag og oppgaver, ga raskt grobunn for kritikk, spesielt fra USA.¹¹⁵ Med intervensjonen i det krigsherjede Somalia tilspisset kritikken av FN seg ytterligere. I løpet av høsten 1993, mens Sikkerhetsrådet forhandlet om opprettelsen av en fredsbevarende styrke i Rwanda, gjorde problemene i Somalia seg gjeldende for alvor. 3. oktober, to dager før opprettelsen av UNAMIR, ble 18 amerikanske soldater drept på et FN-ledet oppdrag i hovedstaden Mogadishu.¹¹⁶ Tapene av amerikanske liv skulle vise seg å få store konsekvenser for FNs evne og vilje til handling i implementeringen og oppfølgingen av UNAMIR. USA med den amerikanske Kongressen i spissen krevde en umiddelbar tilbaketrekking av amerikanske soldater fra Somalia, og en ny, og langt mindre ambisiøs politikk fra FNs side i kjølvannet av det de oppfattet som enda en mislykket fredsoperasjon i FN-regi.¹¹⁷ FNs rykte sto på spill.

Parallelt med spesielt USAs stadig økende kritikk av FNs rolle i fredsbevarende operasjoner, diskuterte Sikkerhetsrådet implementeringen av Arusha-avtalene for å få en fredelig avslutning på borgerkrigen i Rwanda. Gitt den synkende troen på FNs evne til å gjennomføre fredsoperasjoner var en ny fredsbevarende operasjon i FN-regi i det som ble oppfattet som nok en etnisk konflikt i Afrika, langt ifra det mest ønskelige.¹¹⁸ På oppfordring fra partene til konflikten og som et ledd i implementeringen av Arusha-avtalene som var blitt underskrevet to måneder tidligere, vedtok Sikkerhetsrådet likevel opprettelsen av en fredsbevarende styrke for Rwanda den 5. oktober 1993. UNAMIR var en realitet.¹¹⁹ USA, som to dager tidligere hadde mistet 18 soldater som

¹¹³ Durch og Schear 1997: 253-254.

¹¹⁴ Op.cit.: 209-211.

¹¹⁵ For en inngående diskusjon av FNs fredsbevarende operasjon i det tidligere Jugoslavia, se Biermann og Vadset 1998.

¹¹⁶ Se for eksempel Barnett 2002: 36-37.

¹¹⁷ Op.cit.: 68-69.

¹¹⁸ For en fylldig drøfting av FN i perioden mellom slutten på den kalde krigen og folkemordet i Rwanda, se Op.cit.: 22-49.

¹¹⁹ S/RES/872 Sikkerhetsrådsresolusjon 05. oktober 1993.

en del av en FN-operasjon i Somalias hovedstad Mogadishu, stilte seg i utgangspunktet negative til en ny FN-operasjon i Afrika. At USA heller ikke hadde sterke interesser i, eller relasjoner til, Rwanda bidro til å forsterke USA motvilje mot å opprette en ny fredsbevarende operasjon i Afrika. USAs manglede vilje til å støtte opprettelsen av UNAMIR er godt illustrert av den republikanske senatoren Phil Gramm: "The people who are dragging around the bodies of Americans don't look very hungry to the people in Texas".¹²⁰ USA hadde med andre ord i utgangspunktet ingen nasjonale interesser i opprettelsen av en ny FN-styrke i Afrika. Det kan argumenteres for at Clinton-administrasjonen, stilt overfor den sterke og økende kritikken fra den amerikanske Kongressen, hadde en sterk interesse av å motsette seg opprettelsen av UNAMIR. UNAMIR ble imidlertid fremstilt som en "enkel" operasjon i den forstand at partene øyensynlig var innstilt på å finne en fredelig og varig løsning på konflikten. I tillegg hadde opprettelsen av styrken støtte blant de andre vetomaktene i Sikkerhetsrådet, der Frankrike arbeidet aktivt ovenfor de andre medlemslandene til fordel for opprettelsen av UNAMIR.¹²¹ Frankrike ønsket en fredelig avslutning på borgerkrigen i Rwanda, og anså UNAMIR som nødvendig for å nå dette målet. Samtidig ville utplasseringen av en FN-styrke tillate Frankrike å trekke sine styrker ut av Rwanda i visshet om at deres allierte i det sittende regime i Kigali, ikke ville bli styrtet som følge av en RPF-seier på slagmarken. Opprettelsen av UNAMIR var med andre ord en god mulighet for fortsatt fransk innflytelse i Rwanda.¹²² USA var på sin side, tross sin i utgangspunktet steile motstand mot opprettelsen av styrken, avhengig av velvilje fra blant andre Frankrike i Sikkerhetsrådets nært forstående behandling av krisen på Haiti. Med fare for at Frankrike ville hindre USA i deres ønskede sanksjoner mot Haiti, valgte derfor USA likevel å støtte Frankrike i opprettelsen av UNAMIR. I tillegg så den foreslåtte operasjonen i Rwanda ut til å oppfylle alle kravene til en vellykket fredsbevarende operasjon, noe som stilnet kritikken fra den amerikanske Kongressen noe.¹²³ Som Colin Keating, New Zealands ambassadør til Sikkerhetsrådet,

¹²⁰ Sitert i Barnett 2002: 37.

¹²¹ Dallaire, Manoch, Degnarain 2005:867.

¹²² Barnett 2002: 69.

¹²³ Ibid.

uttrykte det: "[It] was like manna from heaven".¹²⁴ Clinton-administrasjonen var imidlertid fortsatt bekymret for hvordan den skulle overtale den amerikanske Kongressen til å godta utgiftene til en ny FN-operasjon i Afrika bare dager etter at 18 amerikanske soldater mistet livet i Somalia. UNAMIR ble derfor forsøkt gjort så kostnadseffektiv som mulig, noe som skulle vise seg å legge sterke begrensninger på UNAMIRs handlingsrom før og under folkemordet.

USAs relasjoner til, og interesser i, Rwanda i forkant av folkemordet var med andre ord begrenset. Som redegjørelsen av opprettelsen av UNAMIR illustrerer, så USA situasjonen i Rwanda i lys av erfaringene fra den mislykkede FN-operasjonen i Somalia og det som i stadig større grad ble oppfattet som et FN uten evne til å spille en konstruktiv rolle i verden etter den kalde krigen. Som analysen vil vise var USAs politikk under folkemordet i Rwanda med andre ord preget av frykten for et "nytt Somalia".

3.4 Darfur

I juni 2002 angrep opprørsgruppen Darfur Liberation Front (DLF) en politistasjon i Golo i Jebel Marra distriktet i Darfur, et angrep som skulle vise seg å markere begynnelsen på det pågående opprøret i området.¹²⁵ Som i Rwanda i 1994, finner det pågående folkemordet i Darfur sted i "skyggen" av en væpnet konflikt mellom det sittende regimet og opprørsstyrker. Til forskjell fra Rwanda hvor opprørene var konsentrert i RPF, er det i Darfur flere forskjellige opprørsstyrker. Dette må sees i sammenheng med at Darfur består av opptil 90 forskjellige etniske grupper, hvor "afrikansk" og "arabisk" er de overordnede identitetene, mens Rwanda kun består av 3 etniske grupper.¹²⁶ De to ledende opprørsgruppene i Darfur er Darfur Liberation Front (DLF) som i 2003 skiftet navn til Sudan Liberation Army (SLA), hovedsakelig bestående av soldater fra Fur-stammen, og Justice and Equality Movement (JEM),

¹²⁴ Intervjuet i Barnett 2002: 69.

¹²⁵ Det er vanlig å sette datoen for starten av opprøret til februar 2003. Men som Flint og De Waal har påpekt fant det sted angrep fra opprørerne allerede i juni 2002. Flint og De Waal 2005: 76.

¹²⁶ Op.cit.: 8.

hovedsakelig bestående av soldater fra Zaghawa-stammen.¹²⁷ Folkemordet som kom i kjølvannet av opprøret har vært og er en del av Khartoum-regimets taktikk for å kvele støtten til SLA og JEM. Resultatene av denne politikken ble for alvor kjent for omverdenen på høsten 2003 da rapporter om Janjaweed militsens og den sudanske hærens overgrep mot den ”afrikanske” befolkningen begynte å nå ut til omverdenen.¹²⁸ Jeg vil komme nærmere inn på når det er grunn til å tro at USA og Kina forstod situasjonen i Darfur som et folkemord i kapittel 5.

Mens det i Rwanda i all hovedsak var Frankrike og til en viss grad USA av vetomaktene i Sikkerhetsrådet som var viktige, kan man i Darfur argumentere for at alle de fem vetomaktene i Sikkerhetsrådet i større eller mindre grad har viktige interesser i Darfur og Sudan eller viktige naboland.¹²⁹ Som jeg påpekte i første kapittel vil hovedfokuset i denne delen av kapitlet likevel være på USAs og Kinas relasjoner til Sudan og Darfur, da oppgavens omfang ikke tillater en inngående redegjørelse av alle vetomaktene i Sikkerhetsrådet. Jeg vil også presentere et bredere historisk perspektiv enn hva jeg gjorde med Rwanda ovenfor, dette vil gjøre det lettere å identifisere hvilke interesser og relasjoner Kina og USA hadde og har til Darfur og Sudan. Et bredere historisk perspektiv er også nødvendig for å gi en bedre forståelse av bakgrunnen for det pågående folkemordet.

3.4.1 Darfur: Fanget av sin geografi

Darfur, med sin beliggenhet vest i republikken Sudan er et lappeteppe av forskjellige stammer og etniske grupper der ”afrikansk” og ”arabisk” er de overordnede identitetene.¹³⁰ Regionen er preget av en begrenset tilgang på ressurser, der spesielt tilgang på rent vann er en utfordring.¹³¹ I lange perioder med tørke har dette vært en kime til konflikt, spesielt mellom fastboende bønder og nomadiske stammer. Denne

¹²⁷ Prunier 2007: xxi-xxii.

¹²⁸ Burr og Collins 2006: 293-294; Prunier 2007: 2007: 90.

¹²⁹ Storbritannia er tidligere koloniherre i Sudan, Russland selger våpen til Sudan og Frankrike er en av Sudans naboland Tsjads nærmeste allierte.

¹³⁰ Collins 2006: 3.

¹³¹ Op.cit.: 4; Flint og De Waal 2005: 5-6.

type konflikter har vist seg være lett å utnytte og manipulere for den ”arabiske eliten” i Khartoum slik Janjaweed-militsen er et eksempel på.¹³² Kamp om ressurser er med andre ord en bakenforliggende faktor som bidrar til å forklare det pågående folkemordet i Darfur.

I tillegg har Darfur vært en marginalisert periferi av Sudan helt siden Dar Fursultanatet ble innlemmet i Sudan og det britiske imperiet i 1917 og frem til i dag.¹³³ Følgene av denne politikken har blant annet vært at Darfurs viktigste by, Al Fashir (hovedstaden i Nord-Darfur) enda ikke har en fungerende helårsvei, eller en jernbaneforbindelse. Riktignok ble det i 1959 åpnet en jernbanelinje til Nyala i Sør-Darfur, men uten jevnlige avganger har Nyala og Darfur som helhet forblitt en isolert region av Sudan.¹³⁴ Man finner med andre ord en sterk sentrum-periferi dimensjon i Sudan, en konfliktlinje som gjør seg gjeldende med hensyn til tilgang til det nasjonale maktapparatet og økonomiske ressurser til utvikling. Den økonomiske og politiske diskrimineringen av Darfur er derfor en regional diskriminering, og ikke en religiøs, etnisk eller kulturell diskriminering.¹³⁵ Dette er en konfliktlinje som også gjør seg gjeldende for Khartoums forhold til andre perifere områder av Sudan. En av de lengste borgerkrigene på det afrikanske kontinentet, mellom The Sudan People’s Liberation Movement and Army (SPLM/A) med base i Sør-Sudan, og den sudanske regjeringen kan i stor grad beskrives langs en slik sentrum-periferi akse, der tilgang til de nasjonale maktstrukturene og kontroll over viktige ressurser som olje har vært de bærende konfliktlinjene.¹³⁶ For å forstå den pågående borgerkrigen og folkemordet i Darfur, er det derfor nødvendig og kort redegjøre for betydningen av borgerkrigen mellom den Sudanske regjeringen og SPLM/A.

¹³² ICG 2007: 1.

¹³³ Fowler 2007: 22; Se også De Wall 2004b for en gjennomgang av det britiske kolonistyre av Darfur.

¹³⁴ Collins 2006: 4-5.

¹³⁵ Prunier 2007: 42.

¹³⁶ Borgerkrigen varte i 22 år, fram til en fredsavtale ble undertegnet av partene i 2005. Se Fowler 2007: 23-24 for en gjennomgang av konflikten.

3.4.2 Nord-sør, den bærende konfliktlinjen

Sudans postkoloniale politiske system har vært preget av et tilnærmet ikke-eksisterende demokrati, hvor militæret har kuppet makten fra det som har blitt oppfattet som ”svake” og korrupte, men demokratisk valgte ledere. Sudan har kun blitt styrt av demokratisk valgte ledere i 11 av de 52 årene siden frigjøringen i 1956.¹³⁷ For Darfur sin del kan man argumentere for at dette ikke har hatt stor betydning. Uavhengig av hvilket regime som har hatt makten i Khartoum, har Darfur forblitt en marginalisert og ”glemt” periferi. Sør-Sudan har i likhet med Darfur blitt marginalisert av makteliten i Khartoum, men til forskjell fra Darfur har ikke Sør-Sudan vært glemt. Konfliktlinjen mellom nord og sør har vært en av de dominerende konfliktlinjene i sudansk politikk i over fem tiår. Denne konfliktlinjen, og spesielt borgerkrigen som blusset opp igjen i 1983 er viktig å forstå av tre grunner.¹³⁸ For det første var signaleffekten av forhandlingene frem mot våpenhvilen mellom regjeringen i Khartoum og SPLM/A på høsten 2004 viktig. Forhandlingene viste Darfur at væpnet opprør gir resultater i form av oppmerksomhet, tilgang til makt og ressurser. For det andre er borgerkrigen viktig for å forstå Kinas og USAs interesser i og forhold til Sudan. For det tredje illustrerer borgerkrigen på en klar måte den sudanske regjeringens vilje til å bruke arabisk militans i sin krigføring for å terrorisere motpartens sivilbefolkning. Jeg vil ta for meg det siste punktet først.

I et håp om å styrke sin stadig svakere politiske støtte i Nord-Sudan brøt Sudans president, Jaafar Al-Nimeiry, fredsavtalen med Sør-Sudan i 1983. Hans politiske gambling slo imidlertid feil og han ble avsatt ved et fredlig kupp 5. april 1985. Kuppmakerne, en kombinasjon av fagorganiserte, akademikere og studenter gjenreiste Sudan til å bli en mer eller mindre demokratisk stat.¹³⁹ I de påfølgende årene ble det forsøkt forhandlet frem en ny fredsavtale mellom de to partene i borgerkrigen, men uten hell. Det nye regimet i Khartoum trappet i stedet opp konflikten. I redsel for at

¹³⁷ Collins 2006: 7.

¹³⁸ Borgerkrigen blusset opp igjen i 1983 etter at regjeringen i Khartoum brøt fredsavtalen fra 1972. Fowler 2007: 23.

¹³⁹ Ibid.; Prunier 2007:52.

SPLM/A skulle bringe krigen lenger nord, vendte regjeringen i Khartoum seg til den arabiske Baggara-militsen i Sør-Darfur, også kjent som Murahaliin-militsen.¹⁴⁰ Regjeringen ga militsen våpen og militær støtte mot at Baggara-militsen terroriserte de ”afrikanske” Dinka- og Nuba-stammene i Sør-Sudan i et forsøk på å redusere støtten til SPLM/A.¹⁴¹ Baggara-militsen angrep Dinka- og Nuba- byer, markeder og flyktningleire med støtte fra det sudanske flyvåpenet og den sudanske militæretterretningen, en angrepsform som også Janjaweed-militsen benytter i det pågående folkemordet i Darfur. Voldsomheten og metodene brukt i angrepene er også i stor grad den samme for de to militsene. Drap, voldtekt, fordrivelse, plyndring og ødeleggelse har vært normen for angrepene.¹⁴² Jeg vil derfor hevde at den sudanske regjeringens bruk av Baggara-militsen i Sør-Sudan på 1980- og 90-tallet, viser at det ikke er tilfeldig at det nåværende regime i Khartoum valgte å bygge opp og støtte Janjaweed militsen for å slå ned opprøret i Darfur. Ved å støtte Janjaweed militsen valgte de en løsning på ”problemet” som de allerede hadde prøvd ut med Baggara militsen i Sør-Sudan.¹⁴³ For den sudanske regjeringen har bruken av militsen vist seg å være en billig og effektiv måte å terrorisere motpartens sivilbefolkning på: ”[It’s] counterinsurgency on the cheap”.¹⁴⁴

Misnøyen med det nye regimet i nord viste seg imidlertid raskt å være stor, blant annet i fundamentalistiske, islamske kretser. I 1989 gjennomførte en gruppe offiserer i den sudanske hæren et kupp mot den folkevalgte regjeringen i landet. Kuppet brakte Omar Hasan Ahmed Al-Bashir til makten. Med Al-Bashirs maktovertagelse kom også en ny intensivering av krigen mot et SPLM/A, som på begynnelsen av 1990-tallet begynte å fragmentere under vekten av både sine egne overgrep mot sivile og sin diktatoriske maktstruktur.¹⁴⁵ Utover 1990-tallet fortsatte SPLM/A å være preget av interne kamper,

¹⁴⁰ Jok 2001: 23-25.

¹⁴¹ Flint og De Waal 2005: 24-26; Jok 2001: 23-25 og 144.

¹⁴² Baggara militsens tok også slaver, noe som ikke ser ut til at Janjaweed militsen har gjort.

¹⁴³ For en mer utfyllende gjennomgang av Baggara militsen, se Jok Madut Jok 2001. Se også Prunier 2007: 87 for eksempel på bruk av arabisk milits mot sivile i sør og hvordan fremgangsmåten er påfallende lik den vi i dag ser i Darfur.

¹⁴⁴ De Waal 2004a; se også Flint og De Waal 2005: 24; Jok 2001: 144.

¹⁴⁵ Fowler 2007: 23-24.

samtidig som Al-Bashirs regime presset stadig hardere på for å få overtaket i borgerkrigen. Borgerkrigen nådde sitt klimaks på slutten av tiåret da store oljeinntekter ga konflikten en ny dimensjon. Allerede på begynnelsen av 1980-tallet var man kjent med oljefeltene i Sør-Sudan,¹⁴⁶ men det var først fra 1999 at Sudan begynte å tjene store penger på eksport av olje til blant andre Kina.¹⁴⁷ Selv hjulpet av de nye oljeinntektene maktet ikke Al-Bashir-regimet å få et definitivt overtak i borgerkrigen.

3.5 Kina - "Business is business"

Eksporten av olje til Kina har økt betydelig siden 1999, og gjort Sudan til Kinas tredje største handelspartner i Afrika, mens Kina representerte Sudans største og viktigste investor.¹⁴⁸ Det kan argumenteres for at det med utgangspunkt i eksporten av nettopp olje har utviklet seg et slags partnerskap mellom de to landene, hvor Kina får en jevn tilgang på olje, mot at Sudan mottar store oljeinntekter, investeringer, våpen og diplomatisk støtte, blant annet i Sikkerhetsrådet.¹⁴⁹ Som vetomakt i Sikkerhetsrådet har Kina derfor fått en avgjørende rolle som en av Sudans viktigste allierte, spesielt med tanke på Sudans politikk i Darfur. Dette har blitt illustrert ved at Kina gjentatte ganger har truet med å legge ned veto mot nye og strengere sanksjoner mot Sudan, og spesielt handelssanksjoner rettet mot Sudans oljeindustri.¹⁵⁰ Kinas manglende vilje til å kritisere regimet i Khartoum må med andre ord sees i sammenheng med Kinas import av sudansk olje, og landets investeringer i Sudan forøvrig. Kina har på sin side benektet denne sammenhengen. Liu Jinchao, talsmann for det kinesiske utenriksdepartementet utalte i 2005 at "[b]oth the Sudanese government and the international community should make efforts to resolve the Darfur issue", før han la

¹⁴⁶ Oljeselskapet Chevron fant olje i Sudan i 1978. Askouri: 2007: 72.

¹⁴⁷ Fowler 2007: 24; Jok 2001: 134.

Kinas interesser i Sudans oljesektor kan best illustreres gjennom det stats eide *China National Petroleum Company* (CNPC), som eier 40 prosent av aksjene i *Greater Nile Petroleum Operation Company* (GNPOC) som er Sudans største oljeprodusent. ICG 2006b: 8 (fotnote 37)

¹⁴⁸ Taylor 2006: 938 og 949.

¹⁴⁹ Goodman 2004.

¹⁵⁰ ICG 2006a: 21; ICG 2006b: 8.

til: "We don't support sanctions or constant pressure. It's no good for a peaceful resolution of the issue."¹⁵¹

Det virker klart, i det minste på kort sikt, at Kinas interesser i Sudan, og Kinas vilje til å beskytte regimet i Khartoum i Sikkerhetsrådet bunner i et ønske om å få en jevn tilgang på olje til en stadig ekspanderende kinesisk økonomi. På lengre sikt hevder blant andre Ian Taylor at Kinas politikk overfor Afrika har som mål å etablere Kina som en maktfaktor innen det internasjonale oljemarkedet.¹⁵² I hvilken grad dette viser seg å stemme er ennå usikkert. Uavhengig av Kinas langsiktige eller kortsiktige interesser, fremstår ikke Kinas politikk overfor Sudan som enestående, men heller som en god illustrasjon på Kinas tilnærming til det afrikanske kontinentet som helhet. Ved å tilby en kombinasjon av "ikke-innblanding" i de afrikanske statenes indre anliggender, med en vilje og evne til å investere store summer i til dels fattige land, har Kina det siste tiåret maktet å få tilgang til store forekomster av olje og andre råvarer som aluminium, uran og jern i et stadig økende antall land på kontinentet.¹⁵³ Sagt med andre ord, slik den kinesiske vise-utenriksministeren, Zhou Wenzhongs gjorde i 2004: "Business is business. We try to separate politics from business [...] I think the internal situation in the Sudan is an internal affair, and we are not in a position to impose on them".¹⁵⁴ Ali Askouri argumenterer imidlertid for at Kinas politikk har store konsekvenser for de indre forholdene i land som Sudan.¹⁵⁵ Uten Kinas investeringer, salg av våpen og kjøp av olje ville det vært vanskeligere for Al-Bashirs regime å beholde makten. Pengene som handelen med Kina genererer bidrar til å styrke og bygge opp regimet som sitter med makten uavhengig av hvordan det kom til makten eller hva det gjør for å beholde makten. Med hensyn til folkemordet i Darfur kommer dette spesielt godt frem. Uten Kinas diplomatiske støtte i Sikkerhetsrådet ville det vært vanskeligere for regimet i Khartoum å stå i mot det internasjonale presset for å få slutt på folkemordet. Det bør imidlertid bemerkes at det ikke er gitt at regimet i

¹⁵¹ Gjengitt i Sudan Tribune 32. mars 2005.

¹⁵² Taylor 2006: 938.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Gjengitt av French 2004.

¹⁵⁵ Askouri 2007: 73-74.

Khartoum ville gitt etter for internasjonalt press og stanset folkemordet i Darfur hvis Kina ikke hadde vært villig til å ”beskytte” regimet internasjonalt. Al-Bashir-regimet borgerkrig mot SPLM/A i Sør-Sudan på 1990-tallet, før de store oljeinntektene gjorde seg gjeldende, er en indikator på regimets vilje til å stå imot internasjonalt press. Jeg vil likevel hevde at det er grunn til å anta at en manglende beskyttelse fra Kina i Sikkerhetsrådet vil kunne ha en betydning for Khartoums evne til å stå imot det internasjonale presset.

Med Kina som handelspartner har Sudan også fått en alliert som har vist seg villig til å stå imot presset fra menneskerettighetsorganisasjoner og vestlige stater om å kritisere regimet i Khartoum for deres gjentatte og grove brudd på menneskerettighetene. Kinas rolle som en stormakt på den internasjonale arenaen, og kanskje spesielt som en vetomakt i Sikkerhetsrådet har forhindret at vestlige stater har maktet å presse Kina ut av Sudan.¹⁵⁶ Kinas sterke relasjoner til Sudan og Darfur, må med andre ord forstås i en kombinasjon av Kinas økonomiske interesser i Sudan, og Sudans behov for en sterk og investeringsvillig alliert i et internasjonalt system hvor de over tid har blitt stadig mer marginalisert. Det bør imidlertid bemerkes at Kina ved enkelte anledninger fra sommeren 2006 og frem til i dag åpenlyst har kritisert regimet i Khartoum for Sudans manglende vilje til å stoppe folkemordet i Darfur. I forbindelse med utplasseringen av FN styrken i Darfur som tok til i januar 2008, advarte en høytstående kinesisk diplomat Sudan om at ”the world is running out of patience over what’s going on in Darfur”.¹⁵⁷ Som kapittel 5 nedenfor vil vise, har åpen kritikk av denne typen har imidlertid vært et unntak i Kinas politikk overfor Sudan og i liten grad röknet ved Folkerepublikkens støtte til Khartoum.

3.6 USAs rolle i freden mellom nord og sør

Samtidig som de store oljeinntektene brakte borgerkrigen mellom Nord- og Sør-Sudan til et nytt nivå på begynnelsen av årtusenet, blåste USA nytt liv i fredssamtalene

¹⁵⁶ Askouri 2007: 72.

¹⁵⁷ Gjengitt i Sudan Tribune 30. januar 2008.

mellom partene i borgerkrigen. USAs press for å få til en fredsavtale må sees i sammenheng med terrorangrepene mot New York og Washington 11. september 2001. I kjølvannet av terrorangrepene var det i USA, slik Prunier beskriver det, et behov for vennligsinnede allierte i den arabiske verden, en rolle Khartoum raskt innså at de kunne fylle. Da det i tillegg ble klart at Al-Bashir-regimet hadde tilbudt å utlevere Osama bin Laden til USA i 1996 - et tilbud USA hadde takket nei til - ble det enda viktigere for USA å gjøre Sudan til en alliert i kampen mot terror.¹⁵⁸ Al-Bashir-regimets blodige borgerkrig mot Sør-Sudan la imidlertid en demper på bildet av Sudan som en vennligsinnet alliert i den arabiske verden. Spesielt kristenkonserverte grupper – som har vært blant President George Bush’ sterke støttespillere – krevde en stopp av det de oppfattet som det muslimske, fundamentalistiske Nord-Sudans krig mot et overveldende kristent Sør-Sudan.¹⁵⁹ USA valgte derfor i stedet å investerte mye prestisje og ressurser i å få en slutt på borgerkrigen. Sammen med Nigeria, Norge og Sudans tidligere koloniherre, Storbritannia, har USA drevet fredsprosessen fremover.

Det var med andre ord en kombinasjon av press utenfra for å få slutt på borgerkrigen, samtidig som det ble stadig klarere at ingen av partene ville få et definitivt overtak over motparten, som bidro til at partene i 2002 ble enige om at alle kamper skulle opphøre inntil man kom frem til en eventuell fredsavtale.¹⁶⁰ Fredsavtalen ble offisielt inngått i 2005 og ga blant annet Sør-Sudan en viss grad av autonomi og kontroll over oljefeltene i området. Samtidig ble SPLM/A innlemmet i Sudans regjering i Khartoum. Akkurat dette skiftet i Khartoums politikk ovenfor Sør-Sudan og SPLM/A er viktig her. Det viste innbyggerne i Darfur at man kunne bli hørt hvis man brukte væpnet makt. Man kunne sågar få tilgang til de nasjonale maktstrukturene og ressurser til utvikling.¹⁶¹ Mens omverdenen var opptatt med å skape fred i Sør-Sudan, eksploderte Darfur i et væpnet opprør i 2002.

¹⁵⁸ Prunier 2007: 89.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Fowler 2007: 24; Prunier 2007: 89-90.

¹⁶¹ De Waal 2004a; Fowler 2007: 25.

3.6.1 USAs forhold til Sudan endres

Endringen i USAs forhold til Sudan, fra å være en alliert i ”krigen mot terror” til å anklage regimet i Khartoum for folkemord må kommenteres. For å forstå denne ”helomvendingen” i USAs holdning til Sudan, må vi se på den amerikanske opinionen og den amerikanske pressens dekning av overgrepene i Darfur. I amerikanske medier fikk Darfur en uventet bred dekning utover våren 2004, kort tid etter at folkemordet var blitt kjent for omverdenen. En slik dekning av et folkemord, og spesielt et folkemord i Afrika, er ukjent i amerikanske medier, noe blant andre Deborah Murphy har påpekt.¹⁶² Murphy forklarer amerikanske mediers brede dekning av folkemordet i Darfur ut ifra en kombinasjon av erfaringene fra folkemordet i Rwanda, og det internasjonale samfunnets manglende vilje til å gripe inn der, og erfaringene fra USAs invasjon i Irak i 2003. Hun viser blant annet til hvordan Rwanda benyttes som referanse i nesten halvparten av artiklene hun har studert i perioden fra mars til september 2004. Murphy peker også på at diskusjonen rundt invasjonen av Irak er et tilbakevendende tema i dekningen av folkemordet i Darfur.¹⁶³ Darfur må også sees i sammenheng med USAs rolle i konflikten mellom Nord- og Sør-Sudan. Blant andre Rebecca Hamilton og Chad Hazlett argumenterer for at den amerikanske Kongressen, med bakgrunn i deres erfaringer fra det sudanske regimets brutalitet i borgerkrigen med SPLM/A, hadde forståelse for den afrikanske sivilbefolkningens lidelser i Darfur. De argumenterer videre for at det er med dette som bakgrunn at Kongressen i 2004 sluttet opp om Colin Powells definisjon av overgrepene i Darfur som folkemord.¹⁶⁴ I kjølvannet av den brede mediedekningen har det også vokst frem flere grasrot-initiativer (spesielt blant studenter og jødiske organisasjoner) som har jobbet for å stoppe folkemordet i Darfur ved å forsøke å påvirke Bush-administrasjonen til å ta affære.¹⁶⁵ Endringen i USAs holdning til Sudan må derfor forstås som en kombinasjon av flere faktorer, der kjennskap til Al-Bashir-regimets brutalitet i borgerkrigen mot

¹⁶² Murphy 2007: 314-31.

¹⁶³ Op.cit: 315-324.

¹⁶⁴ Hamilton og Hazlett 2007: 337-366.

¹⁶⁵ ”Save Darfur” (www.savedarfur.org), og ”Darfur: A Genocide We Can Stop” (www.darfurgenocide.org) er eksempler på slike organisasjoner.

SPLM/A og medias dekning av folkemordet, samt en et raskt voksende antall grasrot-initiativer er de viktigste forklaringsfaktorene.

3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg vist Frankrikes og Kinas sterke relasjoner og også nasjonale interesser til de styrende regimene i henholdsvis Rwanda og Sudan. For Frankrike ga dette seg utslag i ønske om å støtte det hutudominerte regimet mot den invaderende RPF-styrken som Frankrike opplevde som en trussel mot sin innflytelse i landet, og en trussel mot Rwanda som en bærer av fransk språk og kultur. Kinas relasjon til Sudan har hatt en annen karakter enn Frankrikes relasjon til Rwanda. Kinas nasjonale interesser i, og relasjoner til, Sudan har i stor grad vært sentrert rundt Sudans naturressurser og spesielt Sudans store oljeforekomster.

USA på den andre siden hadde som opprettelsen av UNAMIR viste få nasjonale interesser i, eller relasjoner til, Rwanda i forkant av folkemordet. USAs relasjoner til Sudan og Darfur har vært sterke enn USAs relasjoner til Rwanda i 1994 på grunn av USAs sentrale rolle i fredsprosessen mellom Nord- og Sør-Sudan. Likevel har ikke USA de samme sterke relasjonene til Sudan som det Kina har gjennom sine interesser det sudanske oljemarkedet. I forhold til underproblemstillingen om betydningen relasjoner blir det derfor interessant å se hvorvidt Frankrikes og Kinas sterke relasjoner på den ene siden og USA langt svakere relasjoner til de to landene har en betydning for håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Samt i hvilken grad deres forskjellige nasjonale interesser har gjort seg gjeldene under de to folkemordene.

4.0 Rwanda: Det internasjonale samfunnet sviktet

The council will remain seized of the matter¹⁶⁶

Uttalelsen er hentet fra Sikkerhetsrådets møte 7. April 1994, to dager etter at rådet hadde vedtatt å forlenge mandatet til UNAMIR, FNs fredsbevarende styrke i Rwanda, og knapt et døgn etter at flyet med Rwandas president Habyarimana ble skutt ned ved innflyving til Kigali flyplass. Nettopp denne uttalelsen skulle komme til å kjennetegne Sikkerhetsrådets behandling av folkemordet i Rwanda og den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen i månedene som fulgte.

I dette kapittelet vil jeg først se på USAs og Frankrikes forståelse av situasjonen i forkant av og under folkemordet i Rwanda. Først spørsmål for dette kapittelet vil derfor være i hvilken grad Frankrikes og USAs forståelse av situasjonen påvirket deres avveining mellom normative forpliktelser og nasjonale interesser? For å svare på dette spørsmålet vil jeg se på hva som var tilgjengelig av informasjon i forkant av, og under folkemordet. Hva visste USA og Frankrike? Og hvordan ble denne informasjonen tolket? I det foregående kapittelet redegjorde jeg for henholdsvis Frankrikes og USAs *interesser* i, og *relasjoner* til, Rwanda. I henhold til Herrmann og Shannons funn i deres studie av normers betydning i internasjonale relasjoner, er nettopp relasjoner til landet og nasjonale interesser i landet, viktige faktorene i forståelsen av opprettholdelsen av normer.¹⁶⁷ Det andre spørsmålet jeg vil legge vekt på i dette kapitlet er derfor hvordan disse faktorene innenfor den nasjonale konteksten påvirket USAs og Frankrikes holdninger til folkemordet i Rwanda? I tillegg til disse faktorene, argumenterte jeg i min redegjørelse for det teoretiske rammeverket i kapittel 1, for det at også ville være interessant å se på betydningen av styresett (demokrati vs. autoritært styre) hos håndheverne av konvensjonen. Det siste spørsmålet i dette kapitlet vil derfor være i hvilken grad håndhevernes styresett har betydning for håndhevelsen av

¹⁶⁶ S/PV.3361 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 7. april 1994.

¹⁶⁷ Herrmann og Shannon 2001: 621-633 og 634-646.

konvensjonen? Dette siste spørsmålet må sees i forlengelsen av analysen som helhet og vil derfor i all hovedsak bli kommentert i slutten av kapittelet.

4.1 Hva visste USA og Frankrike?

Som min redegjørelse av opprettelsen av UNAMIR i det foregående kapitlet klart viste, kan det argumenteres for at det var nasjonale interesser og ikke normative forpliktelser hos henholdsvis Frankrike og USA som dannet grunnlaget for opprettelsen av UNAMIR. For å kunne si noe om hvorvidt det var normative forpliktelser eller nasjonale interesser som gjorde seg gjeldende også ved utbruddet av folkemordet i april 1994, vil jeg forsøke å si noe om hva FN ved DPKO¹⁶⁸, og spesielt USA og Frankrike, som sentrale medlemmer av Sikkerhetsrådet, visste om situasjonen i Rwanda i forkant av folkemordet. Dette vil også bidra til å gi en forståelse av hvordan denne informasjonen ble tolket, med andre ord hva som var grunnlaget for USAs og Frankrikes forståelse av situasjonen da folkemordet brøt ut.

Det stadig økende omfanget av vold og overgrep i perioden fra starten på borgerkrigen i 1990 og frem mot folkemordet var godt kjent utenfor Rwanda.¹⁶⁹ Blant andre Organization of African Unity (OAU, forgjengeren til African Union, AU), har i sin rapport om folkemordet dokumentert hvordan overgrepene var primært rettet mot tutsier, og hvordan mange av disse overgrepene ble rapportert gjennom pressen (hovedsakelig belgisk og fransk presse), samt gjennom belgisk, fransk og amerikansk etterretning.¹⁷⁰ OAU har også vist, sammen med blant andre Allison J. Des Forges, hvordan overgrepene og massakrene økte i omfang i perioden som ledet opp til folkemordet.¹⁷¹ I forkant av folkemordet gjorde også anti-tutsi propagandaen seg stadig mer gjeldende i det Rwandiske samfunnet. Sentralt i propagandamaskineriet sto den hutuekstremistiske avisen *Kangura* og radiokanalen *Radio-Télévision Libre des Mille Collines* (RTLHC) som åpenlyst agiterte for utryddelsen av tutsiene. RTLHC

¹⁶⁸ Department of Peacekeeping Operations, FNs kontor for fredsbevarende operasjoner.

¹⁶⁹ Se blant andre De Forges 1999; Melvern 2000 og 2006; Power 2002; OAU (2000).

¹⁷⁰ OAU (2000).

¹⁷¹ Ibid.; Des Forges 1999.

ble også brukt aktivt under selve folkemordet av lederne for folkemordet, til å spre informasjon om hvor tutsier og moderate hutuer som skulle drepes befant seg. Både Kangura og RTLMC var kjent utenfor Rwanda i forkant av folkemordet, blant annet gjennom rapporter fra UNAMIR etter styrkens opprettelse i oktober 1993. Også forskjellige menneskerettighetsorganisasjoner rapporterte stadig mer utfyllende om situasjonen i Rwanda i perioden forut for folkemordet. Omfattende rapporter om både Bagogwe-massakren i januar 1991 og Bugesera-massakren i februar 1992 presenterte beviser for at militæret og lokale myndigheter var aktivt involvert i planleggingen og gjennomføringen av massakrene av sivile tutsier.¹⁷²

Omverdenens, og spesielt FNs tilgang til informasjon ble ytterligere styrket med opprettelsen av UNAMIR i oktober 1993. Gjennom jevnlige rapporter og telefonsamtaler fra UNAMIRs øverstkommanderende, Roméo Dallaire og Boutros-Ghalis spesialutsending til Rwanda, Jacques-Roger Booh-Booh, fikk DPKO kontinuerlig førstehåndskunnskap om hvordan situasjonen i Rwanda utviklet seg. I flere fakser uttrykker Dallaire bekymring for det han oppfattet som en eskalerende, etnisk motivert vold drevet frem av ekstreme grupperinger i det hutudominerte regimet.¹⁷³

I forkant av opprettelsen av UNAMIR ble det i en annen avdeling av FN utarbeidet en rapport som ofte blir sitert som en indikator på at et folkemord var nært forestående i Rwanda.¹⁷⁴ Bacre Waly Ndiaye, Special Rapporteur for the Commission on Human Rights for Extrajudiciary, Summary or Arbitrary Executions, besøkte Rwanda i april 1993 for å granske påstander om gjentatte, og grove brudd på retten til liv i landet. På bakgrunn av besøket la han i august samme år frem en rapport der han blant annet påpekte en overhengende faren for folkemord dersom situasjonen ikke bedret seg.¹⁷⁵ Sikkerhetsrådet fikk imidlertid aldri se Ndiayes rapport. Den var utarbeidet av en

¹⁷² Melvern 2000: 55; Se for eksempel Human Rights Watch' gjennomgang av situasjonen i Rwanda i deres World Report for 1992 og 1994.

¹⁷³ Se for eksempel Dallaire 2003: 141.

¹⁷⁴ Se blant annet Melvern 2000: 56-58.

¹⁷⁵ Ndiaye 1993.

annen del av FN-systemet, og nådde aldri frem til DPKO eller til Generalsekretærens kontor. Den manglende oppfølgingen av Ndiayes rapport peker på et viktig aspekt i i henhold til hva medlemslandene i Sikkerhetsrådet hadde tilgjengelig av informasjon i forkant av folkemordet. FN, og spesielt DPKO var sterkt underbemannet og underfinansiert. Dette ga seg utslag i deres kapasitet til å bearbeide tilgjengelig informasjon om alle pågående og planlagte operasjoner som kontoret hadde ansvaret for. DPKOs manglende kapasitet til å bearbeide all tilgjengelig informasjon gjorde også at kontoret i liten grad var i stand til å innhente all nødvendig informasjon selv, noe som også ble påpekt i FNs egen granskning av UNAMIRs operasjon i Rwanda.¹⁷⁶ Konsekvensen av dette var at DPKO ikke i tilstrekkelig grad visste hva som foregikk i Rwanda, og hva en fredsbevarende operasjon i landet ville kreve i form av soldater og materiell eller type mandat. På sin første tur til Rwanda i august 1993, i forkant av opprettelsen av UNAMIR, besto derfor Dallaires totale kunnskap om Rwanda av en kopi av Arusha-avtalene og et leksikonutdrag om landet som hans nestkommanderende, major Brent Beardseley, hadde kopiert på et lokalt bibliotek.¹⁷⁷

Det var imidlertid ikke bare mangelen på ressurser som påvirket DPKOs evne til å handle. Også de mislykkede operasjonene i det tidligere Jugoslavia og spesielt i Somalia la begrensninger på hva DPKO var villige til å stå til ansvar for. Det var en reell redsel for å krysse den såkalte "Mogadishu-grensen".¹⁷⁸ Dallaires faks fra 11. januar 1994 er et godt eksempel på nettopp dette. I den aktuelle faksen informerer Dallaire DPKO om sin plan om å raide og beslaglegge våpnene fra fire hemmelige våpenlagre beregnet på Interahamwe-militsen, etter tips fra en sentral kilde i det sittende regimet.¹⁷⁹ Kilden ga også troverdig informasjon om at ekstreme elementer i regimet planla å drepe belgiske soldater for å tvinge UNAMIR ut av Rwanda. Dallaire anså beslagleggingen av våpnene som godt innenfor UNAMIRs mandat, og som essensielt for å styrke UNAMIRs troverdighet, men kanskje viktigst for å svekke de

¹⁷⁶ Lessons Learned Unit 1996: 27-28.

¹⁷⁷ Melvern 2006: 65.

¹⁷⁸ Det vil si å redselen for å bli involvert i en ny konflikt som kunne koste FN-soldater livet slik operasjonen i Somalia hadde gjort.

¹⁷⁹ Dallaire 2003: 141-151.

ekstreme elementene i det sittende huturegimet som stadig gjorde seg mer gjeldende. Faksen ga med andre ord DPKO førstehåndskjennskap til den eskalerende volden i landet, samt konkrete trusler mot UNAMIR. DPKOs respons ved kontorets sjef, Kofi Annan, var imidlertid en *de facto* innskrenking av UNAMIRs mandat ved å nekte Dallaire å gjennomføre raidene.¹⁸⁰ I ettertid har det vist seg at informasjonen i ”11. januar-faksen” ikke ble videreformidlet til Sikkerhetsrådet som helhet. DPKO beordret i stedet Dallaire til å informere Frankrike, USA og Belgia om innholdet i faksen gjennom deres ambassader i Kigali.

Trusler mot FN-soldater er ikke noe nytt, men det er betenkelig at denne informasjon ikke ble videreformidlet til alle Sikkerhetsrådets medlemmer, men bare til USA og Frankrike (i tillegg til Belgia).¹⁸¹ For de mindre medlemslandene av Sikkerhetsrådet var informasjonen fra DPKO helt avgjørende i mangel på store etterretningsnettverk som land som USA og Frankrike var og er i besittelse av.¹⁸² Uten den nødvendige informasjonen fra DPKO står de mindre landene uten mulighet til å etterprøve de større landenes argumenter i Sikkerhetsrådet, og mulighetene til å bidra til å påvirke rådets politikk blir mindre.¹⁸³ Et land som derimot hadde god kjennskap til situasjonen i Rwanda, i forkant av og under folkemordet, var nettopp Rwanda som hadde tatt over ett av de roterende setene i Sikkerhetsrådet i januar 1994. I forkant av folkemordet forholdt imidlertid Rwandas representant seg relativt passiv i spørsmålet om situasjonen i hjemlandet.¹⁸⁴

Dallaires brifing av den franske og amerikanske ambassaden om innholdet i ”11. januar-faksen”, viser at de to landene hadde tilgang på nødvendig informasjon om situasjonen i Rwanda. Det er også grunn til å tro at USA og spesielt Frankrike hadde god kjennskap til situasjonen i Rwanda gjennom sine ambassader og

¹⁸⁰ Dallaire 2003: 146-148.

¹⁸¹ Wheeler 2000: 216-217.

¹⁸² Op.cit.: 217.

¹⁸³ Som Michael Barnett påpeker, er det urealistisk å forvente at diplomater og politikere i Sikkerhetsrådet har en sosialantropologs kjennskap til hver enkelt konflikt i verden, og i enda mindre grad en inngående kjennskap til et av Afrikas minste land. Informasjon fra DPKO er derfor avgjørende for de mindre landene. Barnett 2002: 58.

¹⁸⁴ Op.cit.: 145-147.

etterretningsnettverk, og at denne informasjonen gikk utover det FN-sekretariatet med DPKO i spissen formidlet.

Det har fra flere hold blitt hevdet at Frankrike allerede i 1990 var klar over muligheten for et folkemord i Rwanda og at flere sentrale skikkelser i regimet i Kigali var involvert i planleggingen av folkemord.¹⁸⁵ Likevel valgte Frankrike å fortsette å støtte sine allierte i Rwanda i form av våpen og penger. Omverdenens kjennskap til situasjonen i Rwanda i denne perioden er også illustrert ved at Belgia i en kort periode i 1993 kalte sin ambassadør til Rwanda tilbake til Brussel i protest mot det økende omfanget av massakre.¹⁸⁶ Det fantes altså tydelige indikatorer for at faren for folkemord var reell, og at disse var kjent for USA og spesielt Frankrike, men også omverdenen mer generelt. På samme tid var anbefalingene om opprettelsen av UNAMIR fra DPKO ikke tilstrekkelig forankret i tilgjengelig informasjon grunnet en kombinasjon av manglende vilje og mangel på ressurser i FN-systemet. Dette kan ha bidratt til at mindre land i Sikkerhetsrådet - uten de samme mulighetene til selv å samle inn informasjon som USA og Frankrike – ikke kunne etterprøve de større landenes argumenter.

4.1.1 Forståelse av situasjonen: Folkemord eller borgerkrig?

Med bakgrunn i den relativt store mengden av tilgjengelig informasjon om situasjonen i Rwanda, har det fra flere hold blitt hevdet at folkemordet kunne blitt avverget på et tidlig stadium.¹⁸⁷ Melvern argumenterer for at indikatorene på at et mulig folkemord var nært forestående var så mange og så sterke at Sikkerhetsrådet med Frankrike og USA i spissen visste hva som var i ferd med å skje og derfor burde ha forhindret det. Jeg er bare delvis enig i et slikt argument. Det forutsetter at USA og Frankrike forstod massakrene og volden mot tutsiene som adskilt fra borgerkrigen. Denne forutsetningen er ikke nødvendigvis tilstede i deres eller Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen

¹⁸⁵ Des Forges 1999: 175-176; McNulty 2000: 116; Melvern 2000: 43-44.

¹⁸⁶ Des Forges 1999. Se også Melvern 2006 for en oversikt over hva som var tilgjengelig av informasjon i forkant av folkemordet.

¹⁸⁷ Se blant andre De Forges 1999; Melvern 2000 og 2006; Power 2002 og OAU (2000).

forut for folkemordet. Spørsmålet blir da hvordan de tolket den tilgjengelige informasjonen om situasjonen i Rwanda? Hva var deres forståelse av situasjonen? En god indikator på Sikkerhetsrådets forståelse av hva som skjedde i Rwanda er Sikkerhetsrådets møtetreferater og resolusjoner i forkant av folkemordet. Disse vil kunne si noe om hva Sikkerhetsrådets fokuserte på i sin forståelse av situasjonen forut for og ved starten av folkemordet, samt hvilken prioritet situasjonen i Rwanda hadde i Sikkerhetsrådet. Her kan det innvendes at Frankrike var, mer enn noe annet land i Sikkerhetsrådet, klar over faren for et folkemord i Rwanda, slik jeg har argumentert for ovenfor. I forlengelsen av dette kan det hevdes at møtetreferatene og resolusjonen ikke gir et fullstendig bilde av Frankrikes kunnskap om situasjonen i forkant av folkemordet. På den andre siden vil jeg hevde at Frankrikes overveldende støtte til regimet i Kigali mot den invaderende RPF-styrken, til tross for at Frankrike visste om mulighetene for et folkemord, indikerer at borgerkrigen og fredsprosessen også dominerte Frankrikes forståelse av situasjonen. I det minste ønsket ikke Frankrike å bidra til å endre Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen i forkant av folkemordet.

Fra 1.januar 1994 til Sikkerhetsrådets første møte under folkemordet den 7. april 1994, behandlet Sikkerhetsrådet situasjonen i Rwanda på fire offisielle møter, inkludert møtet 7. april. Til forskjell ble Bosnia og Herzegovina, som var det mest debatterte konfliktområdet i Sikkerhetsrådet i samme periode, debattert ved ni anledninger. Totalt ble nitten temaer og konfliktområder debattert i denne perioden, fordelt på trettiåtte møter.¹⁸⁸ Omfanget av temaer og antallet møter gjenspeiler den turbulente situasjonen FN befant seg i. Situasjonen i Rwanda var med andre ord kun et av mange konfliktområder som kjempet om oppmerksomhet i Sikkerhetsrådet, og som antydte ble ikke Rwanda prioritert høyt på Sikkerhetsrådets agenda. UNAMIRs lave status ble understreket av USAs egen oppfølging av situasjonen i Rwanda. Ved utbruddet av folkemordet var det kun et fåtall lavtstående tjenestemenn i State Department som i noen grad var oppdatert på situasjonen i Rwanda, og i Pentagon forsøkte man frenetisk å få klarhet i forholdet mellom de to folkegruppene i Rwanda da nyhetene om

¹⁸⁸ For en oversikt over temaer og møter for Sikkerhetsrådet i denne perioden, se oversikt over møtetreferater og resolusjoner fra Sikkerhetsrådet for 1994 på FNs nettsider.

utbruddet av folkemordet ble kjent: "Is it Hutu and Tutsi or Tutu and Hutsi".¹⁸⁹ Rwanda var rett og slett ikke viktig.

Utvider man fokuset til også å omfatte Sikkerhetsrådsresolusjonen av 20. desember 1993 og resolusjonen for opprettelsen av UNAMIR av 5. Oktober 1993, tegner det seg et bilde der borgerkrigen og fredsprosessen sammen med UNAMIRs mandat danner grunnlaget for Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen i Rwanda.¹⁹⁰ Resolusjonen fra Sikkerhetsrådsmøtet 5. april, dagen før nedskytingen av President Habyrimanas fly, illustrerer dette på en god måte. På møtet vedtok Sikkerhetsrådet å forlenge UNAMIRs mandat med ytterligere seks måneder forutsatt at partene i konflikten viste forpliktende vilje til å implementere forordningene i Arusha-avtalene. Ved å bruke tilbaketrekking av UNAMIR som ris bak speilet, forsøkte Sikkerhetsrådet å legge press på partene for å få fortgang i fredsprosessen og implementeringen av Arusha-avtalene. Rådet uttalte blant annet at det:

3. Regrets the delay in the implementation of the Arusha Peace Agreement, and urges the parties to resolve their latest differences without delay with a view to immediate establishment of those transitional institutions still required for the continuation of the process [...]

5. Recalls nevertheless that continued support for UNAMIR, including the provision of an additional 45 civilian police monitors[...]will depend upon full and prompt implementation by the parties of the Arusha Peace Agreement.¹⁹¹

I uttalelsen fra Sikkerhetsrådets president etter sikkerhetsrådsmøtet den 7. april, er det derfor ikke overraskende at volden i kjølvannet av nedskytingen av presidentflyet ikke blir oppfattet som starten på et folkemord, men snarere som en oppblussing av borgerkrigen, slik sitatet nedenfor indikerer:

¹⁸⁹ Power 2002: 330.

¹⁹⁰ S/RES/891 Sikkerhetsrådsresolusjon 20. desember 1993; S/RES/893 Sikkerhetsrådsresolusjon 06. januar 1994; S/PRST/1994/8 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president 17. februar 1994; S/RES/909 Sikkerhetsrådsresolusjon 05. april 1994.

¹⁹¹ S/RES/909 Sikkerhetsrådsresolusjon 05. april 1994.

‘The Security Council earlier this week renewed the mandate of the United Nations Operation in Rwanda for a further four months, with a six-week review provision on the understanding that progress would be made in establishing all the transitional institutions under the Arusha Peace Agreement. It reaffirms its commitment to Arusha Peace Agreement and urges all parties to implement it fully and in particular to respect the cease-fire.’¹⁹²

Det kan argumenteres for at det store antallet drepte sivile de første dagene ga en klar indikasjon på at det var noe mer enn en spontan oppblussing av borgerkrigen. Men som UNAMIRs øverstkommanderende, Roméo Dallaire uttrykte det: “Burundi had just blown up, and 50,000 had been killed in just a few days. So when the plane went down, we actually expected around 50,000 plus dead. Can you imagine having that expectation in Europe? Racism slips in so it changes your expectations”.¹⁹³ Som den videre drøftingen vil vise, endret imidlertid Dallaire raskt sin forståelse av situasjonen, mens Sikkerhetsrådet av forskjellige grunner holdt fast ved å betrakte drapene på sivile som en del av borgerkrigen.

Så langt har jeg forsøkt å tegne et bilde av konteksten Sikkerhetsrådet befant seg i, i forkant av folkemordet i Rwanda. Som redegjørelsen ovenfor har vist, var tilgangen på relevant informasjon om situasjonen i Rwanda stor, og det kan antas at USA og spesielt Frankrike hadde en god kjennskap til den eskalerende volden og massakrene. Samtidig viser drøftingen av DPKOs rolle at all tilgjengelig eller relevant informasjon ikke ble videreformidlet til Sikkerhetsrådet, noe som spesielt var et problem for de mindre medlemmene av rådet, og kan ha hatt en innvirkning på diskusjonen i Sikkerhetsrådet. Avslutningsvis har jeg forsøkt å vise at Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen ikke var sentrert rundt den økende spiralen av vold og overgrep, men fokusert rundt borgerkrigen og fredsprosessen sammen med UNAMIRs mandat, og at dette farget rådets forståelse av situasjonen ved utbruddet av folkemordet. Dette peker på et viktig poeng ved å forhindre folkemord mer generelt, nemlig at folkemord i all hovedsak foregår i skyggen av en krig, noe som gjør identifiseringen og med det forsøk på å forhindre folkemord vanskelige. Som drøftingen ovenfor viser kan dette i

¹⁹² S/PRST/1994/16 Utalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 7. april 1994: 2.

¹⁹³ Sitert i Power 2002: 350.

noen grad ha gjort seg gjeldende i Sikkerhetsrådets forståelse av folkemordet i Rwanda.

4.2 De første dagene av folkemordet: evakuering av utlendinger

Des Forges hevder at Frankrike, USA og Belgia, bare timer etter at drapene på sivile tok til, visste at tutsier ble drept utelukkende fordi de var tutsier, et inntrykk også Dallaire formidlet til DPKO allerede den 8. april.¹⁹⁴ Det kan argumenteres for at de systematiske drapene på moderate hutuer de første dagene av folkemordet kan ha skapt forvirring rundt det faktum at tutsiene som gruppe ble angrepet. Men som Des Forges påpeker, drapene på moderate hutuer avtok innen kun få dager, og hvis man, som hun argumenterer, ser dette i sammenheng med "...previous massacres of Tutsi, [...] the propaganda demanding their extermination, [...] the known political position of the persons heading the interim government, informed observers must have seen that they were facing a genocide".¹⁹⁵ Des Forges' argument underbygges av informasjonen og etterretningsrapportene som var tilgjengelige for Clinton-administrasjonen allerede fra 7. april.¹⁹⁶ I flere av disse rapportene, som stammer fra dagene 6.-8. april, påpekes det at det var ekstreme elementer i det sittende huturegimet som sto bak volden i kjølvannet av nedskytingen av Habyarimanas fly. I en CIA-rapport fra 8. april legges det også vekt på at uttallige tutsier var blitt drept i Kigalis gater.¹⁹⁷ Det er også grunn til å tro at Frankrike med sine mange og sterke kontakter inn i det sittende regimet i Kigali var klar over folkemordet som utfoldet seg i disse første dagene. Det kan med andre ord argumenteres for at USA og Frankrike hadde en inngående forståelse av hvordan situasjonen i Rwanda utviklet seg de første dagene av folkemordet. Folkemordet, eller i det minste drapene på sivile, var likevel ikke fokuset for hverken USA eller Frankrikes oppmerksomhet disse dagene.

¹⁹⁴ Des Forges 1999: 19.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ferroggiaro 2004. Dokumentene er samlet og gjort tilgjengelig av William Ferroggiaro ved *The George Washington University*. Generelle referanser til disse dokumentene vil derfor bli gjort til Ferroggiaro og datoen for frigivelsen av dokumentene. Referanser til enkelt dokumenter vil bli spesifisert.

¹⁹⁷ "Rwanda: Security Deteriorating", Utdrag fra Central Intelligence Agency, *National Intelligence Daily*, 8 April 1994, se Ferroggiaro 2004.

Fokuset ble derimot rettet mot evakuering av egne og andre vestlige statsborgere. Allerede 9. april, tre dager etter at Habyarimanas fly ble skutt ned, var franske, og etter hvert også belgiske og italienske fly på vei mot Kigali flyplass med velutstyrte og godt trente soldater med oppdrag om å hente sine respektive landsmenn og andre vestlige statsborgere ut av landet. Amerikanerne valgte å sende sine styrker til grensa mellom Burundi og Rwanda for å vente på sine landsmenn, som ble evakuert over land, isteden for å gå inn i Rwanda og hente dem selv.¹⁹⁸ Samtlige av Sikkerhetsrådets medlemmer, med unntak av Kina, evakuerte sine ambassader i løpet av disse første dagene av folkemordet. Et allerede underbemannet og hardt presset UNAMIR ble av DPKO-kontorets nesteleder, Iqbal Riza, beordret til å assistere i evakueringen, og hvis nødvendig, bruke alle tilgjengelige midler, inkludert makt for å sikre en så problemfri evakueringen som mulig. Samtidig nektet DPKO Dallaire og UNAMIR å bruke makt i deres daglige kamp for å beskytte sivile rwandesere.¹⁹⁹

De franske evakueringsstyrkene var de første som ankom Kigali flyplass som var blitt ryddet, trolig av den Rwandiske hæren (FAR), så de franske flyene kunne lande. De franske soldatene hadde ikke bare i oppdrag å evakuere vestlige statsborgere, de hadde også med seg ammunisjon som ble fraktet bort av FAR, med UNAMIR som passive tilskuere uten mulighet til å gripe inn.²⁰⁰ Kort tid etter å ha landet, tok den franske styrken kontroll over flyplassen og sikret veien fra flyplassen og til den franske ambassaden, der flere sentrale skikkelser i det sittende regimet hadde søkt tilflukt. Blant dem Agathe Habyarimana, president Habyarimanas enke, som sammen med sin familie, utgjorde en sentral del i det av de ekstreme elementene i det tidligere Habyarimana-regimet. Totalt evakuerte franskmennene 394 rwandesere. Flere av dem var kjente hutuekstremister. Til og med hunden på den franske ambassaden ble evakuert. Tutsiene som hadde jobbet ved den franske ambassaden ble derimot overlatt

¹⁹⁸ Barnett 2002: 100; Dallaire 2003: 275.

¹⁹⁹ Barnett 2002: 100.

²⁰⁰ Melvern 2006: 183.

til sin skjebne.²⁰¹ Innen få dager hadde også italienske og belgiske tropper evakuert sine landsmenn.²⁰² Dallaire har senere betegnet hele situasjonen som obskøn.²⁰³

For USAs del var Rwanda, som påpekt tidligere, av liten interesse. Fokuset var derfor i all hovedsak rettet inn mot å få amerikanske statsborgere trygt ut av landet. Secretary of State, Warren Christopher understreket dette poenget på nyhetsprogrammet *Meet the Press* på morgenen da evakueringen var avsluttet: "In the great tradition, the ambassador was in the last car. [...] It's always a sad moment when the Americans have to leave, but it was the prudent thing to do".²⁰⁴ Han fikk støtte fra blant andre den republikanske senatoren Bob Dole: "I don't think we have any national interest there. The Americans are out, and as far as I'm concerned, in Rwanda, that ought to be the end of it".²⁰⁵

USAs og Frankrikes evakuering de første dagene av folkemordet er viktig av to grunner. For det første understreker evakueringen de to landenes vektlegging av nasjonale interesser i sin behandling av situasjonen i Rwanda. Dette gjelder spesielt Frankrike, med sin evakuering av sentrale medlemmer av det sittende regime i Kigali. For det andre betydde evakueringen at flertallet av medlemmene av Sikkerhetsrådet mistet tilgang til førstehåndskunnskap om hvordan situasjonen i landet utviklet seg. Det er imidlertid tre unntak her. Det første er Kina, som til forskjell fra de andre landene i Sikkerhetsrådet ikke evakuerte sin ambassade. Det andre er Rwanda. I tillegg er det også grunn til å tro at Rwandas nære allierte Frankrike, med sine mange kontakter inn i det sittende regimet, hadde tilgang på førstehåndskunnskap om situasjonen. Her kan det innvendes at dette endret seg noe da store deler av regimet i Kigali (med unntak av de som var evakuert av franskmennene) rømte hovedstaden 12.

²⁰¹ Melvern 2006: 183; Prunier 1997: 235; Wheeler 2000: 219.

²⁰² Melvern 2006: 182-183 Belgierne fikk ikke lande i Kigali før franskmennene var ferdig med sin evakuering som en straff mot belgierne for at de trakk seg ut av landet etter kun kort tid etter RPFs invasjon i 1990, og fordi Belgia åpenlyst hadde kritisert det sittende regime, og stoppet alt salg av våpen til regime på grunn av den brutale borgerkrigen mot RPF.

²⁰³ Intervjuet i Barnett 2002: 100.

²⁰⁴ Fra *Meet the Press*, NBC, 10. april 1994, sitert i Power 2002: 352.

²⁰⁵ Fra *Face the Nation*, CBS 10. april 1994, sitert i Power 2002: 352.

april.²⁰⁶ Like fullt hadde Frankrike langt bedre kunnskap om situasjonen enn andre medlemmer av rådet. Men med unntak av disse tre landene betydde evakueringen av ambassadene at Sikkerhetsrådet som helhet, og ikke bare de mindre medlemslandene, i større grad ble avhengig av informasjonen de fikk fra UNAMIR gjennom DPKO.

4.3 Nasjonale interesser og tilbaketrekkingen av UNAMIR

Mellom 7. april og 21. april gjennomførte ikke Sikkerhetsrådet noen offisielle møter om situasjonen i Rwanda. Sikkerhetsrådet "still remained seized of the matter" i form av flere uoffisielle møter bak lukkede dører. Temaet for disse møtene var mulighetene for en ny våpenhvile, og i forlengelsen av det, hva man skulle gjøre med UNAMIR. Som den videre analysen vil vise, var drøftingen av massakrene av sivile nesten fraværende på disse møtene. Folkemordet ble rett og slett ikke diskutert.

På Sikkerhetsrådsmøtet 7. april var det klart for alle parter at fredsprosessen og våpenhvilen - som Sikkerhetsrådet to dager tidligere hadde lagt til grunn for forlengelsen av UNAMIRs mandat - ikke lenger var tilstede. Det var ingen fred å bevare. Drapene på ti belgiske FN-soldater hadde også vist at UNAMIRs personell var et mål for kreftene bak uroen i landet, noe som for USAs del gjorde redselen for et nytt Somalia desto mer fremtredende. Selv om det skulle vise seg å ta enda noen uker før Sikkerhetsrådet bestemte seg for hva det skulle gjøre, ble det tidlig klart at *status quo* ikke var et godt alternativ for UNAMIRs operasjon i Rwanda. Valget sto med andre ord mellom å styrke UNAMIR i form av flere soldater, bedre utstyr og et utvidet mandat, eller trekke hele eller deler av styrken ut av Rwanda.²⁰⁷

Drapet på de ti belgiske FN-soldatene 7. april bidro til å forsterke Sikkerhetsrådets fokus på UNAMIRs mandat. At nettopp belgiske soldater var blitt drept var ingen tilfeldighet. Folkemorderne hadde lært av drapene på de amerikanske soldatene i Somalia et knapt halvår tidligere. De antok at hvis verdens største militærmakt ikke

²⁰⁶ Prunier 1997: 236-237.

²⁰⁷ Barnett 2002: 99-100.

var villig til å bli stående i Somalia etter å ha mistet 18 soldater, ville drapet på belgiske soldater i Rwanda antagelig skape en lignende reaksjon fra belgiske myndigheter.²⁰⁸ Den belgiske kontingenten utgjorde selve ryggraden i UNAMIR-styrken. En tilbaketrekking av dem ville bety et alvorlig tilbakeslag for UNAMIR. For folkemorderne lot imidlertid den ønskede effekten av drapene vente på seg i noen dager. Belgia hadde i forkant av folkemordet argumentert for en styrking av UNAMIR. Belgias utenriksminister Willy Claes argumenterte blant annet for at "the public opinion would not understand a UNAMIR that remained passive in the face of massacres".²⁰⁹ Stilt overfor drapene på de belgiske soldatene endret Belgias holdning seg noe, selv om de fortsatt argumenterte for en utvidelse av UNAMIR. 8. april informerte den belgiske regjeringen FNs Generalsekretær Boutros-Ghali om Belgias intensjon om å trekke sine soldater ut av Rwanda, med mindre UNAMIR ble forsterket av ikke-belgiske soldater og mandatet utvidet.²¹⁰ Boutros-Ghali avviste blankt muligheten for at Sikkerhetsrådet ville vedta en slik utvidelse av UNAMIRs mandat. Fire dager senere, 12. april, gjorde Belgia det derfor klart at de ville trekke sine soldater ut av Rwanda innen kort tid.²¹¹

Belgias tilbaketrekking førte også til at Bangladesh kort tid etter trakk sine soldater ut av Rwanda.²¹² Belgia ønsket ikke at tilbaketrekkingen skulle fremstå som en ensidig tilbaketrekking. I et forsøk på å spare ansikt, forsøkte Belgia å overbevise Boutros-Ghali, og spesielt USA om at en full tilbaketrekking av UNAMIR var den eneste farbare veien.²¹³ Det viste seg at de slo inn en åpen dør.

²⁰⁸ Shattuck 2003: 33

²⁰⁹ Sitert i Barnett 2002: 104.

²¹⁰ Des Forges 1999: 618-620.

²¹¹ Brev, datert 13. april 1994, fra Generalsekretæren til presidenten for Sikkerhetsrådet, gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 259.

²¹² Beardsley intervjuet i Barnett 2002: 104, For Dallaires del fremsto imidlertid Bangladesh' tilbaketrekking kanskje i større grad som en velsignelse enn et tap, gitt den bangladeshiske kontingentens manglende kompetanse og vilje til å følge ordre som ville sette deres liv i fare. Barnett 2002: 104 og 116-117.

²¹³ Brev, datert 13. april 1994, fra Belgia til presidenten for Sikkerhetsrådet. S/1994/430, 13. april; Brev, datert 13. april 1994, fra Generalsekretæren til presidenten for Sikkerhetsrådet. Begge brevene er gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 258-259.

På et uoffisielt Sikkerhetsrådsmøte samme dag som Belgia innformerte om sin tilbaketrekking fra Rwanda, la Storbritannias ambassadør til Sikkerhetsrådet, David Hannay, frem fire mulige scenarioer for UNAMIRs fremtid. 1) Man kunne forsterke troppene, og gi UNAMIR et sterkere mandat som ville tillate styrken å intervenere for å forhindre blodbadet. Hannay advarte imidlertid om at denne muligheten ville bety en gjentakelse av operasjonen i Somalia. For USA ville et hvilket som helst scenario som åpnet for et nytt Somalia være uaktuelt. 2) UNAMIR kunne bli trukket helt ut, slik USA og Belgia ønsket, men dette ville, advarte Hannay, sende et negativt og skadelig signal til den offentlige opinionen. 3) Troppene kunne bli værende, med andre ord status quo. Hannay ga imidlertid uttrykk for en bekymring for hva UNAMIR kunne bidra med hvis dette alternativet ble valgt. Som jeg har argumentert ovenfor var dette heller aldri et reelt alternativ. 4) Det siste scenarioet Hannay så for seg, var å trekke ut mesteparten av styrken, og kun la en liten kontingent bli igjen med mandat til å forhandle frem en ny våpenhvile. I Hannays øyne var dette det beste alternativet. Det ville antagelig skape noe kritikk, men den symbolske tilstedeværelsen ville vise at omverdenen ikke hadde glemt situasjonen helt, samtidig som faren for ytterligere tap av liv blant FN-soldatene ble redusert.²¹⁴

4.3.1 Amerikansk motstand mot opprettholdelsen av UNAMIR

I den påfølgende diskusjonen argumenterte USA for en fullstendig tilbaketrekking av UNAMIR. Stilt overfor den sterke og økende misnøyen fra den amerikanske Kongressen over det som ble oppfattet som et stadig mer skakkjørt FN, var ikke Clinton-administrasjonen villige til å la en FN-operasjon i Rwanda utvikle seg til et nytt Somalia. UNAMIR måtte trekkes ut. Å forsterke UNAMIR i form av flere soldater eller et utvidet mandat var uaktuelt.²¹⁵ USA argumenterte for at man ikke kunne forvente av noe land å sende soldater inn i en så kaotisk situasjon som det Rwanda befant seg i. De stilte spørsmål ved om det i det hele tatt var mulig å fylle tomrommet etter de belgiske og bangladeshiske kontingentene, og om det i

²¹⁴ Referert i Melvern 2000: 153-154.

²¹⁵ Dallaire, Manocha, Degnarain 2005: 867-868.

forlengelsen av dette var mulig å finne bidrag til en intervensjonsstyrke. Det var allerede 70 000 soldater på forskjellige FN-opppdrag rundt om i verden. Hvem ville være villige til å avse soldater til et risikofylt oppdrag i et lite land i Afrika? Kunne man be om mer? Og hvis FN ikke maktet å beskytte sine egne soldater, slik drapet på de belgiske soldatene hadde vist, hvordan skulle da Sikkerhetsrådet makte å finne nye styrker til andre, både pågående og fremtidige FN oppdrag?²¹⁶ I et forsøk på å unngå å bli trukket inn i et nytt Somalia, og med det beskytte nasjonale interesser, forsøkte USA med andre ord å hevde at ikke bare FNs troverdighet stod på spill, men også verdensorganisasjonens fremtid. USAs holdning til UNAMIR ble ytterligere understreket 15. april, da USAs utenriksminister, Warren Christopher, ga følgende instruksjoner til Madeleine Albright, USAs ambassadør til Sikkerhetsrådet:

”Our opposition to retaining a UNAMIR presence is firm. It is based on our conviction that the Security Council has an obligation to ensure that peacekeeping operations are viable, that they are capable of fulfilling their mandates, and that the UN peacekeeping personnel are not placed or retained, knowingly, in an untenable situation.”²¹⁷

Hannays fire mulige senarioer, og USAs sterke argumentasjon for en full tilbaketrekking av UNAMIR illustrerer på en god måte at UNAMIR og behovet for en ny våpenhvile var fokuset for Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen de første ukene av folkemordet. Drapet på de ti belgiske FN-soldatene bidro kun til å styrke dette. USAs argumentasjon tegner også et bilde der USA vektlegger nasjonale interesser, til fordel for normative forpliktelser. Med hensyn til betydningen av relasjoner til landet, kan USAs motstand mot en håndhevelse av folkemordkonvensjonen tyde på at manglende relasjoner til landet utløser vektlegging av nasjonale interesser. Dette, i ettertid, noe ensidige fokuset på borgerkrigen og redselen for et nytt Somalia må imidlertid nyanseres noe. Det fantes stemmer i Sikkerhetsrådet som gradvis forsøkte å vende debatten vekk fra en ensidig vektlegging av UNAMIR og over på de massive overgrepene og drapene på sivile

²¹⁶ Melvern 2000: 154.

²¹⁷ Sitert i Power 2001.

4.3.2 DPKOs rolle

På det uoffisielle møtet 12. april, da Hannay la frem sine fire mulige scenarioer, påpekte Nigerias ambassadør til Sikkerhetsrådet, Ibrahim Gambari, at titusener av sivile ble drept daglig i Rwanda. Dette poenget ble imidlertid ikke tillagt særlig vekt og møtet ble hevet.²¹⁸ Man kan argumentere for at dette ytterligere understreker Sikkerhetsrådets manglede fokus på selve folkemordet disse første ukene. På den andre siden vil jeg argumentere for at Gambaris forsøk på å vende diskusjonen over på de sivile lidelsene i Rwanda, ved å peke på det store antallet døde, indikerer at overgrepene i landet var kjent i Sikkerhetsrådet. Mot dette kan man hevde at den generelle referansen til ”drap på sivile” er alt for lite spesifikk og gir inntrykk av at situasjonen i Rwanda ikke ble forstått som et folkemord. Denne mangelen på en helhetlig forståelse av situasjonen kan spores tilbake til den mangelfulle og upresise informasjonen sekretariatet med DPKO og Generalsekretær Boutros-Ghali bidro med de første ukene av folkemordet. Etter evakueringen av ambassadene i Rwanda var Sikkerhetsrådet mer eller mindre helt avhengig av informasjonen fra FN-sekretariatet om situasjonen i landet. Sekretariatet hadde imidlertid tilsynelatende lite konkret informasjon å bidra med, noe som skapte kritikk fra flere medlemmer i rådet, som reagerte på det de oppfattet som uvanlig mangelfull informasjon fra sekretariatets side.²¹⁹ Sikkerhetsrådet ønsket blant annet informasjon om når de ville få konkrete anbefalinger og rapporter fra Dallaire om UNAMIRs situasjon. DPKO unnskyldte seg med at UNAMIR ikke maktet å presentere slike anbefalinger, men at de håpet dette ville endre seg innen kort tid. I sine rapporter og brifinger til Sikkerhetsrådet vektla i stedet sekretariatet oppblussingen av borgerkrigen, og kaoset som fulgte i kjølvannet av den, samt Dallaires manglende hell i å forhandle frem en våpenhvile mellom partene. Også den økende trusselen mot UNAMIR ble trukket frem av sekretariatet, men aldri de systematiske drapene på tutsiene.²²⁰

²¹⁸ Melvern 2000: 154.

²¹⁹ Barnett 2002: 108.

²²⁰ Op.cit.: 107-108; Melvern 2000: 153; Special report of the Secretary-General on UNAMIR. S/1994/470, 20 April 1994, gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 262.

I etterkant av folkemordet har det imidlertid kommet frem at Dallaire daglig informerte DPKO inngående om situasjonen i Rwanda pr. telefon og i skriftlige rapporter, etter ordre fra nettopp DPKO. I Dallaires daglige rapporter til New York i disse første ukene er det spesielt to aspekter som gjorde seg gjeldende. For det første definerte Dallaire, som påpekt ovenfor, overgrepene mot sivile som etnisk rensning rettet mot tutsiene som gruppe allerede 8. april. For det andre ba Dallaire DPKO innstendig om forsterkninger. Han hevdet at en styrke på 3 000 mann²²¹ ville være nok til å forhindre det han da forstod som en etnisk rensning.²²² Ingenting av dette ble altså videreformidlet fra DPKO til Sikkerhetsrådet.²²³

4.3.3 Fransk støtte til nedskaleringen av UNAMIR

Med evakuering av ikke bare egne landsmenn, men også sentrale medlemmer i det sittende regimet, bekreftet Frankrike sine bånd til regimet i Kigali. Samtidig viste oppblussingen av borgerkrigen raskt hvor effektive RPF (Rwandan Patriotic Front) var mot et FAR uten militær støtte utenfra. Det ble raskt klart for alle parter, inkludert Frankrike, at RPF ville kunne gå seirende ut av borgerkrigen. Det tok RPF kun få dager fra de gjenopptok kampene mot FAR 8. april til de nådde utkanten av Kigali.²²⁴ Som regimet i Kigalis nærmeste allierte, kan det derfor argumenteres for at Frankrike hadde en interesse av å styrke UNAMIR og utvide dets mandat for å få en avslutning på borgerkrigen, og på den måten hindre RPF i en militær seier på bekostning av det sittende regimet og Frankrikes innflytelse i landet.²²⁵ Frankrike var da også - som eneste land - i utgangspunktet villig til å sende tropper til Rwanda.²²⁶ Likevel forholdt Frankrike seg relativt passive i de første ukene av folkemordet. Frankrikes ambassadør til Sikkerhetsrådet, Herve Ladsous, argumentert riktignok for at "...any party's victory

²²¹ I 1999, bifalt et internasjonalt panel, bestående av erfarne militære ledere, i en rapport til Carnegie Commission for Preventing Deadly Conflict, Dallaires vurdering om at en styrke på totalt 5 000 mann med luft støtte, samt nødvendig logistikk og kommunikasjon ville kunne ha forhindre nedslaktingen av 500 000 mennesker i Rwanda. Se Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997.

²²² Dallaire og Beardsley intervjuet i Barnett 2002: 109; Dallaire, Manocha og Degnarain 2005: 870.

²²³ Dallaire 2003: 306.

²²⁴ Se Dallaire 2003: 247 for en beskrivelse av oppblussingen av borgerkrigen, og hvordan RPFs leder Kagame ga FN stryken mulighet til å evakuere den demilitariserte sonen som var etablert som en del av fredsprosessen, før RPF gjenopptok kampene.

²²⁵ Klinghoffer 1998: 48.

²²⁶ Matlary 2008: 575.

would be pyrrhic, plunging the country deeper into violence for an indefinite period”, men uten en direkte henvisning til at en styrking av UNAMIR var ønskelig.²²⁷ I løpet av den andre uka av folkemordet nådde Sikkerhetsrådet en enighet om at en delvis tilbaketrekking av UNAMIR - som ville redusere styrken til 270 mann - var det beste alternativet, en enighet Frankrike stilte seg bak. Hva skyldes dette?

Det synes klart at Frankrike, med sine sterke bånd til det sittende regimet i Kigali, ikke la normative forpliktelser til grunn for sin politikk i Sikkerhetsrådet disse første ukene av folkemordet. Den fortsatte våpeneksporten under hele folkemordet og evakueringen av sentrale skikkelser i det hutudominerte regimet underbygger dette og gir også en klar indikasjon på Frankrikes vilje til å beskytte regimet i Kigali mot RPF.²²⁸ Det må derfor ha vært andre interesser som har blitt ansett som viktigere for Frankrike. RPF på sin side, hadde gjort det klart allerede 9. april at de ville gå i direkte kamp med invaderende franske tropper. Prunier argumenterer for at dette bidro til å skape redsel i Paris for at enhver ”humanitær intervensjon” der Frankrike var delaktig, selv under FN-mandat, ville bli oppfattet som en støtte til det sittende regime, gitt Frankrikes historie i landet, og føre til direkte militære sammenstøt med RPF.²²⁹ Faren for tap av franske liv ser ut til å ha vært for stor. Frankrike valgte derfor, i likhet med USA og resten av Sikkerhetsrådet å stemme for en delvis tilbaketrekking av UNAMIR på Sikkerhetsrådets møtet 21. april.²³⁰ Frankrikes og USAs holdning til UNAMIR var med andre ord preget av en redsel for henholdsvis å bli trukket inn i et nytt Somalia og en redsel for å miste franske soldater i en mulig konfrontasjon med RPF. Denne redselen førte til en nedskalering av UNAMIR, en avgjørelse som underbygger vektleggingen av nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser i de to landenes politikk.

²²⁷ S/PV.3368 Møtereferat fra Sikkerhetsrådet 21. april 1994.

²²⁸ For en grundig gjennomgang av Frankrikes våpeneksport til Rwanda i forkant av, og under folkemordet i 1994, se McNulty 2000.

²²⁹ Prunier 1997: 234-235.

²³⁰ S/RES/912 Sikkerhetsrådsresolusjon 21. april 1994.

4.4 UNAMIR skaleres ned

På Sikkerhetsrådets møte 21. april ble en utvidelse av UNAMIR i liten grad diskutert. Dette gjenspeiles i at kun ett av de tre alternativene som ble fremsatt av Boutros-Ghali i hans redegjørelse til Sikkerhetsrådet dagen før, åpnet for en styrking av UNAMIR og en utvidelse av styrkens mandat. Dette forslaget la også opp til en massiv styrking av UNAMIR, mens Dallaire kun ba om en økning i UNAMIRs styrke fra litt over 2000 soldater til ca 5000 soldater, en økning som i hans øyne ville gi en tilstrekkelig styrke til å stoppe folkemordet. Boutros-Ghalis forslag sto med andre ord ikke i stil med behovet UNAMIRs behov. De to andre forslagene la begge vekt på at det ikke lenger var en fred å bevare i Rwanda, og at målet dermed måtte være å beskytte FN-personellet ved å trekke disse helt eller delvis ut.²³¹ I møtereferatet og resolusjonen fra møtet 21. april blir ikke folkemordet nevnt, til tross for at det, som nevnt tidligere, er grunn til å anta at både USA og Frankrike visste hva som foregikk i Rwanda i løpet av denne perioden.²³² Det blir i noen grad referert til at så mange som flere tusen sivile kan ha blitt drept, men det gis ikke inntrykk av at volden er organisert og primært rettet mot tutsiene. Det later til at folkemordet forstås som en del av borgerkrigen, og ikke som et eget problem, noe Sikkerhetsrådsresolusjonen av 21. april understreker. Resolusjonen var også et grønt lys for folkemorderne om at det internasjonale samfunnet ikke var villige til å stoppe folkemordet med makt, til tross for at ledende medlemmer som USA og Frankrike visste hva som foregikk i Rwanda i denne perioden.

Kun seks dager etter at Sikkerhetsrådet vedtok å trekke ut nesten hele UNAMIR fra Rwanda, ble det vedtatt å utvide FN-styrken i det tidligere Jugoslavia. USAs argument om at man ikke kunne be om flere styrker til en FN-operasjon i Rwanda gjaldt ikke for FN-operasjonen i det tidligere Jugoslavia. Hvorvidt USA stemte for utvidelsen av FN-styrken i det tidligere Jugoslavia på bakgrunn av nasjonale interesser eller normative

²³¹ S/1994/470 Generalsekretær Boutros-Ghalis redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Rwanda, 20. april 1994, gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 262

²³² S/PV.3368. Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 21. april; S/RES/912 Sikkerhetsrådsresolusjon 21. april 1994.

forpliktelser er uklart, men utvidelsen av FN-styrken i det tidligere Jugoslavia bidrar til å understreke USAs motvilje mot å bli innblandet i Rwanda.²³³

4.5 Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen endres: folkemordet kan ikke lenger benektes

Diskusjonen i Sikkerhetsrådet var, som jeg har vist ovenfor, nesten utelukkende sentrert rundt UNAMIRs mandat de første ukene av folkemordet. Dette illustrerer en forståelse av situasjonen som kuliminerte med Sikkerhetsrådsmøtet 21. april. Det hadde riktignok vært noen medlemmer av rådet som hadde forsøkt å dreie diskusjonen over på drapene og massakrene av sivile, slik Nigerias ambassadør forsøkte på møtet 12. april uten hell. Også Tsjekkia og New Zealand hadde forsiktig forsøkt å argumentere for at overgrepene mot de sivile krevde en styrking av UNAMIR, og ikke en tilbaketrekking. Men med den mangelfulle informasjonen fra FN-sekretariatet som grunnlag, og uten mulighet til selv å etterprøve DPKO og Boutros-Ghalis påstander om at situasjonen var spontan og kaotisk, valgte også disse landene å følge resten av Sikkerhetsrådet, og stemme for en delvis tilbaketrekking av UNAMIR på møtet 21. april. Kort tid etter at resolusjonen om tilbaketrekkingen var vedtatt, begynte blant andre disse tre landene å søke mer konkret, og annen informasjon om situasjonen i Rwanda, enn den som ble formidlet av DPKO og Boutros-Ghali. Colin Keating, New Zealands ambassadør til Sikkerhetsrådet, og rådets president i april 1994²³⁴, konsulterte i likhet med sine tsjekkiske og nigerianske kolleger i rådet, forskjellige NGOer med mannskaper på bakken i Rwanda for å få informasjon. Keating ble blant annet brifet av en representant for Médecins Sans Frontières (MSF) om massakren på Universitetssykehuset i Butare, sør i Rwanda. Massakren hadde funnet sted få dager tidligere, natt til 22. april. Keating fikk detaljerte beskrivelser av hvordan alle tutsier systematisk var blitt hentet på sykehuset og tatt med ut for å bli drept. Selv sykepleiere og andre ansatte ved sykehuset som var tutsier ble hentet og drept av FAR-soldater og

²³³ S/RES/914 Sikkerhetsrådsresolusjon 27. april 1994. Se S/PV. 3369 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 27. april 1994 for USAs begrunnelse for å stemme for resolusjonen.

²³⁴ Presidentskapet i Sikkerhetsrådet går på en månedlig rundgang i alfabetisk rekkefølge.

milits.²³⁵ Også den tsjekkiske og nigerianske ambassadøren til Sikkerhetsrådet fikk tilsvarende opplysninger fra forskjellige NGOer. Samtidig hadde Dallaire kommet frem til at det faktisk var folkemord som fant sted i Rwanda. Han hadde tidlig definert massakrene som etnisk rensning uten at dette hadde nådd frem til Sikkerhetsrådet, og uten at han følte at det var en dekkende definisjon av situasjonen. Men etter å ha konsultert med den humanitære organisasjonen Oxfam, som var en av de første til å benytte betegnelsen folkemord om situasjonen i Rwanda, begynte også Dallaire i sine daglige rapporter - fra og med den 24. april - å benytte *folkemord* for å beskrive situasjonen i landet.²³⁶ Også flere medier begynte å beskrive Rwanda som et folkemord i løpet av den siste uka i april, og bilder av Kagera-elva, fylt til randen av døde mennesker ble vist på amerikanske nyhetssendinger. Denne endringen i beskrivelsen av situasjonen fra borgerkrig og etnisk rensning til folkemord er viktig fordi definisjonen av en situasjon som folkemord i prinsippet utløser forpliktelser i henhold til folkemordkonvensjonen. Det vil også kunne si noe om forståelsen av situasjonen har en betydning slik Herrmann og Shannon har argumentert for.

Med bakgrunn i denne informasjonen, og i et forsøk på å sette søkelyset på *folkemordet* i Rwanda, anklaget Tsjekkias ambassadør til Sikkerhetsrådet, Karel Kovanda, på et uoffisielt møte 28. april, rådet for å ha unnlatt å ta opp spørsmålet om massedrap i Rwanda. Han hevdet at rådet hadde brukt 80 prosent av tiden på å trekke UNAMIR ut av landet, og 20 prosent av tiden på å få i stand en ny våpenhvile: "It was rather like wanting Hitler to reach a ceasefire with the Jews".²³⁷ Amerikanske og britiske diplomater ga klar beskjed om at Kovanda ikke måtte bruke så sterk retorikk utenfor Sikkerhetsrådets møter. På et lignende møte dagen etter forsøkte Keating i kraft av sin rolle som president for Sikkerhetsrådet å presse gjennom et utkast til en presidenttuttalelse på vegne av rådet, hvor Sikkerhetsrådet erkjente at folkemord faktisk fant sted i Rwanda. Utkastet innholdt blant annet følgende paragraf:

²³⁵ Melvern 2006: 222.

²³⁶ Dallaire 2003: 333.

²³⁷ Melvern 2000: 179.

...the horrors of Rwanda's killing fields have few precedents in the recent history of the world. The Security Council reaffirms that the systematic killing of any ethnic group, with the intent to destroy it in whole or in part constitutes an act of genocide as defined by relevant provisions of international law[...]the council further points out that an important body of international law exists that deals with perpetrators of genocide.²³⁸

Både USA og Frankrike motsatte seg utkastet. Frankrike hevdet at RPF også hadde gjort seg skyldig i overgrep mot sivile og derfor måtte fordømmes på lik linje med regimet i Kigali. USA, på sin side, motsatte seg bruken av "genocide" i uttalelsen i frykt for at det ville utløse forpliktelsene i folkemordkonvensjonen:

The events in Rwanda clearly seem to meet the definition of genocide in Article II of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment for the Crime of Genocide. However, if the council acknowledges that, it may be forced to 'take such actions under the charter as they consider appropriate for the prevention and suppression of acts of genocide' as provided for in Article VIII.²³⁹

Sitatet, som er hentet fra et hemmelig telegram fra USAs FN-ambassadør til Utenriksminister, Warren Christopher, viser at USA visste hva som foregikk i Rwanda; at det fant sted et folkemord der. Sitatet etterlater likevel ingen tvil om at en håndhevelse av konvensjonen ikke var aktuelt. Keatings utkast til presidentuttalelse ble forkastet. Som en siste, desperat handling som president for Sikkerhetsrådet valgte Keating derfor å sirkulere et utkast til en resolusjon i forbindelse med Sikkerhetsrådsmøtet om Rwanda 30. april. I utkastet til resolusjonen erkjente Sikkerhetsrådet på samme måte som i utkastet til presidentuttalelsen at det fant sted et folkemord i Rwanda. Keating har i ettertid grunnlagt denne handlingen med at en resolusjon ville måtte stemmes over og all avstemming ble gjort offentlig. De som motsatte seg presidentuttalelsen ville dermed bli tvunget til å begrunne sine standpunkt offentlig. Resultatet av timene med intense forhandlinger som fulgte var en presidentuttalelse som definerte massakrene og overgrepene i Rwanda som et

²³⁸ Sitert i Melvern 2000: 178.

²³⁹ Konfidensielt telegram fra USAs FN-ambassadør til Secretary of State, Warren Christopher, sitert i Power 2002: 349.

folkemord, uten å bruke ordet direkte. ”[T]he Security Council recalls that the killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group in whole or in part constitutes a crime punishable under international law”.²⁴⁰ Med møtene de siste dagene av april ble folkemordet for første gang satt på Sikkerhetsrådets agenda for alvor. Ved å sette søkelyset på folkemordet i Rwanda i disse møtene satte Sikkerhetsrådet også søkelyset på sin egen og FNs mangel på handling stilt overfor de massive menneskelige lidelsene i Rwanda. Sikkerhetsrådet hadde plutselig et behov for ikke å fremstå som handlingslammet. Spørsmålet om intervensjon ble derfor igjen aktualisert og presset frem. Ikke bare av New Zealand og Tsjekkia som hadde vært for intervensjon hele tiden, men også av andre medlemmer av rådet, som stilt overfor et økende krav om handling fra FN og spesielt Sikkerhetsrådet, ikke lenger så seg tjent med å motsette seg en intervensjon. I slutten av april var med andre ord all tvil rundt hvorvidt det foregikk et folkemord feid til side. I den videre analysen vil jeg diskutere i hvilken grad denne endringen i forståelsen av situasjonen påvirket USAs og Frankrikes avveining mellom normative forpliktelser og nasjonale interesser.

4.6 USA – manglende anerkjennelse av folkemordet

USA svarte på det økende presset om handling fra FN og andre Sikkerhetsrådsmedlemmer med å forsøke å unngå å beskrive situasjonen i Rwanda som et folkemord, samtidig som de aktivt forsøkte å motarbeide alle forslag hvor USA kunne bli trukket inn i konflikten. Clinton-administrasjonen hadde den mislykkede FN-operasjonen fra Somalia friskt i minne. Dette forsterket redsel for at en definisjon av situasjonen i Rwanda som et folkemord ville utløse forpliktelsene i folkemordkonvensjonen, forpliktelser som USA ikke var villige til å oppfylle.²⁴¹ Et ”discussion paper” fra det amerikanske forsvarsdepartementet fra 1. mai 1994, understreker USAs holding til folkemordet i Rwanda.

²⁴⁰ S/PRST/1994/21 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 30. april 1994; S/PV.3371 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 30. april 1994.

²⁴¹ Klinghoffer 1998: 99.

1. Genocide investigation: language that calls for an international investigation of human rights abuses and possible violations of the genocide convention. *Be Careful. Legal at State was worried about this yesterday. Genocide findings could commit USG [the U.S. government] to actually 'do something'.*²⁴²

USAs manglende vilje til å erkjenne at Rwanda var et folkemord kom kanskje klarest til uttrykk en drøy måned senere da State Departments talskvinne, Christine Shelly, ble utfordret på en pressekonferanse til å definere situasjonen i Rwanda: "Based on the evidence we have seen from observations on the ground, we have every reason to believe that *acts of genocide* have occurred in Rwanda." På spørsmål om hva som skiller "acts of genocide" fra folkemord svarte hun:

Well, I think the – as you know, there's a legal definition of this [...] Clearly not all the killings that have taken place in Rwanda are killings to which you might apply that label [...] But as to the distinctions between the words, we're trying to call what we have seen so far as best as we can; and based, again, on the evidence, we have every reason to believe that acts of genocide have occurred.²⁴³

Til spørsmålet om hvor mange "acts of genocide" som måtte til før man hadde et folkemord, hadde ikke Shelly noe svar. Den argumentasjonen som Shelly benyttet i sitatet ovenfor på vegne av Clinton-administrasjonen er en av de klareste indikatorene på USAs manglende vilje til å håndheve folkemordkonvensjonen. USA fikk noe støtte for sitt standpunkt fra David Hannay, Storbritannias ambassadør til Sikkerhetsrådet. Han argumenterte for at Sikkerhetsrådet ville bli gjort til latter hvis de definerte situasjonen i Rwanda som et folkemord uten evne til å følge opp.²⁴⁴ Ville dette virkelig vært tilfelle? Som jeg vil drøfte i neste kapittel har USA definert situasjonen i Darfur som et folkemord, uten at USA eller Sikkerhetsrådet som helhet har vært villige til å benytte den nødvendige makten for å forhindre folkemordet nesten fire år etter at USA brukte betegnelsen første gang. Her vil jeg også innvende at en håndhevelse av folkemordkonvensjonen ikke nødvendigvis avhenger av en militærintervensjon, men

²⁴² Discussion Paper, Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Middle East /Africa Region, Department of Defense, 1. mai, 1994. Se Ferroggiaro 2001. *Min uthevelse*.

²⁴³ Shelly 1994.

²⁴⁴ Sitert i Melvern 2000: 178.

også kan ta form av både økonomiske og politiske sanksjoner i henhold til min definisjon av håndhevelse i kapittel 1. Et minimum her kunne vært å frata Rwandas representant akkrediteringen til Sikkerhetsrådet for i det minste å hindre folkemorderne full tilgang til informasjon om Sikkerhetsrådets diskusjoner rundt folkemordet i Rwanda. Men som Barnett påpeker, motstanderne av å betegne situasjonen som et folkemord i Sikkerhetsrådet, regnet ikke med at verdensopinionen ville godta noe mindre enn militær intervensjon.²⁴⁵

Det utviklet seg derfor raskt motsetninger innad i Sikkerhetsrådet mellom de som var for en intervensjon, og de som var mot. På et uoffisielt Sikkerhetsrådsmøte 6. mai, la New Zealand, Spania, Argentina og Tsjekkia frem et utkast til resolusjon som la opp til en forsterkning av UNAMIR.²⁴⁶ Resolusjonen møtte motstand både fra USA og Russland, men også Storbritannia. På britenes initiativ ble det enighet om å be FNs Generalsekretær om å gi en rapport på situasjonen i Rwanda, samt mulige handlingsalternativer.²⁴⁷ USA gjorde det imidlertid klart at de ville legge ned veto mot en resolusjon av det omfanget New Zealand, Spania, Argentina og Tsjekkia hadde foreslått. USA argumenterte for at en humanitær intervensjon midt i en borgerkrig vil være både for vanskelig og for farlig å gjennomføre. I stedet foreslo USA opprettelsen av "sikre soner" langs Rwandas grenser på et uoffisielt møte fem dager senere.²⁴⁸ Blant de medlemmene av rådet som argumenterte for en mer omfattende intervensjon i Rwanda ble planen møtte med motvilje og ble oppfattet som direkte umoralsk gitt omstendighetene. Clinton-administrasjonen hevdet på sin side at det var umoralsk å kaste bort tid på planer som ikke lot seg gjennomføre. Det var bedre å implementere deres plan, som til tross for sine mangler, i det minste kunne redde noen.²⁴⁹ Da Dallaire fikk vite om USAs forslag, påpekte han at ingen ville komme seg til de sikre

²⁴⁵ Barnett 2002: 135.

²⁴⁶ Melvern 2006: 233.

²⁴⁷ S/1994/564. Brev, datert 6. mai 1994, fra presidenten for Sikkerhetsrådet til Generalsekretær Boutros-Ghali med anmodning om planer for leveranse av humanitær hjelp og beskyttelse av sivile. Gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 276.

²⁴⁸ Melvern 2006: 233-234.

²⁴⁹ Barnett 2002: 141.

sonene, de ville bli drept før de kom så langt.²⁵⁰ Barnett har senere hevdet at USAs plan ikke hadde som sitt primære mål å redde mennesker, men å redde ansikt.²⁵¹ Dette understreker igjen vektleggingen av nasjonale interesser.

Gitt USAs trussel om å nedlegge veto mot utkastet til resolusjonen som ble lagt frem på møtet 6. mai var en eventuell intervensjon avhengig av en mindre omfattende plan. 13. mai la Generalsekretær Boutros-Ghali fram sin rapport og anbefalinger for Sikkerhetsrådet. Det ble lagt opp til en tredelt utplassering av styrker, der en bataljon på 800 Ghanesiske soldater, med APCer (Armed Personnel Carriers, pansrede personell kjøretøy) skulle utplasseres umiddelbart, mens de resterende troppene ville bli utplassert suksessivt over tre faser. Boutros-Ghalis anbefaling omfattet ikke et mandat som tillot bruk av militærmakt mot noen av partene av konfliktene, men styrkens størrelse og utrustning ville gjøre det mulig for den å beskytte stedene hvor tutsier hadde søkt tilflukt, samt beskytte hjelpetransportene. Forslaget refererte ikke til folkemordkonvensjonen, men la opp til en politikk som søkte å forhindre fortsatte massakre av tutsier.

På det offisielle Sikkerhetsrådsmøtet 16. mai ble et utkast til resolusjon drøftet basert på Boutros-Ghalis anbefalinger. USA sa seg villig til å støtte resolusjonen, til og med til å bidra med de nødvendige APCene som ghaneserne trengte. Men selv med et resolusjonsforslag som ikke la opp til at amerikanske styrker ble trukket direkte inn i konflikten, var ikke USA villige til å vedgå at et folkemord fant sted i Rwanda. De la i stedet vekt på at en styrking av UNAMIR var viktig for å få nødhjelpsforsyninger trygt frem. I USAs øyne, lå løsningen på Rwandas problemer i hendene på Rwandas innbyggere: "Whatever effort the United Nations may undertake, the true key to the problems in Rwanda is in the hands of the Rwandese people".²⁵² USAs argumentasjon underbygger landets redsel for å bli trukket inn i et nytt Somalia. Sikkerhetsrådsmøtet 16. mai var også første gang et land i Sikkerhetsrådet på et offisielt møte beskrev

²⁵⁰ Melvern 2006: 235.

²⁵¹ Barnett 2002: 141.

²⁵² Uttalelse fra USAs ambassadør til Sikkerhetsrådet. S/PV.3377 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 16. mai 1994.

Rwanda som et folkemord i sterk kontrast til USAs argumentasjon ovenfor. Definisjonen av situasjonen som et folkemord ble fremsatt av Tsjekkias ambassadør som også tidligere hadde forsøkt å vende rådets oppmerksomhet bort fra borgerkrigen og over på folkemordet:

The crocodiles in the Kagera river and the vultures over Rwanda have seldom had it so good. They are feeding on the bodies of the thousands upon thousands of children and women, hundreds of whom were pregnant, and men who have been hacked to death during the past six weeks by what has turned out to be a most vicious regime. [...] This situation is being described as a humanitarian crisis as though it were a famine or perhaps a natural disaster. In the view of my delegation, the proper description is genocide.²⁵³

Resolusjonen ble vedtatt med 14 mot 1 stemme 17. mai. UNAMIR II var en realitet, og mulighetene for en intervensjon var et viktig steg nærmere faktisk å bli gjennomført.²⁵⁴ Det eneste landet som stemte imot var Rwanda som motsatte seg at våpenembargoen som ble vedtatt i den samme resolusjonen ikke omfattet RPF, men kun omfattet FAR.²⁵⁵

Utplasseringen av den ghanesiske bataljonen lot imidlertid vente på seg. USA, som hadde lovet å bidra med APCer til bataljonen nektet å gi dem fra seg. APCene var helt nødvendige for at oppdraget skulle la seg gjennomføre. Barnett argumenter for at det er grunn til å tro at Clinton-administrasjonen faktisk var villige til å gi bort de ca 50 APCene, men at uviljen i den amerikanske Kongressen og i Pentagon satte en stopper for det hele.²⁵⁶ Det hele utviklet seg til en forhandling om hvorvidt FN skulle kjøpe eller leie APCene, og hvor mye FN skulle betale i transportkostnader, kompensasjon ved skade på utstyret etc. Mens disse forhandlingene pågikk mellom Pentagon og FN, nektet USA å klargjøre APCene før de var kommet frem til en avtale, noe som ville

²⁵³ S/PV.3377 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 16. mai 1994.

²⁵⁴ S/RES/918 Sikkerhetsrådsresolusjon 17. mai 1994.

²⁵⁵ S/PV.3377 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 16. mai 1994. I forkant av avstemningen over resolusjonen fikk Rwandas ambassadør lov til å komme med et innlegg til rådet hvor han forsøkte å unnskyldte folkemordet ved å legge vekt på de gamle mytene om tutsienes ydmykelse av hutuene. De samme mytene som dannet grunnlaget for propaganda i forkant av, og under folkemordet. Ingen forsøkte å motsi han.

²⁵⁶ Barnett 2002: 143-144.

spart noe tid. En enighet ble ikke nådd før etter flere uker og APCene ble sendt til Uganda, der de var fremme i slutten av juni, nesten tre måneder etter utbruddet av folkemordet. Den Ghanesiske bataljonen nådde ikke Kigali med APCene før i august, lenge etter at folkemordet var avsluttet som følge av at RPF hadde vunnet borgerkrigen i midten av juli.

I mangel på nødvendige tropper og annet utstyr ba Dallaire USA bidra med utstyr som kunne forstyrre ("jamme") den hutuekstremistiske radiokanalen Radio-Télévision Libre des Mille Collines' (RTLHC) radiosendinger, eventuelt bombing av RTLHCs sendere. Som påpekt ovenfor, var RTLHCs radiosendinger et av folkemordernes fremste virkemidler i organiseringen av folkemordet. Hvis man fikk stoppet disse sendingene, ville ikke lenger organisatorene av folkemordet kunne kommunisere effektivt med militsen og andre som deltok i folkemordet. USA hadde teknologien til å forstyrre radiosendingene, og mulighet til å bombe senderne. Pentagon hevdet imidlertid at kostnadene ved å ha et "jamming-fly" i luftrommet over Rwanda var for store. Samtidig representerte en slik operasjon et juridisk problem. Frekvensene som ble benyttet av RTLHC var nasjonal eiendom. Å forstyrre disse ville derfor være et brudd på internasjonale konvensjoner om radiosendinger og et brudd på Rwandas suverenitet. Som Dallaire selv påpeker: "The Pentagon judged that the lives of the estimated 8,000-10,000 Rwandans being killed each day in the genocide were not worth the cost of fuel or the violation of Rwandan airwaves".²⁵⁷ Det var rett og slett ingen vilje i Pentagon til å bidra med noe som ville kunne trekke USA militært inn i Rwanda.

USAs rolle under folkemordet i Rwanda har, som jeg har vist i dette kapitlet, vært preget av en vektlegging av nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser. Utad ga USA i de første ukene av folkemordet uttrykk for at deres forståelse situasjonen var rettet mot borgerkrigen, behovet for en ny våpenhvile og UNAMIRS mandat. Gitt at det er grunn til å tro at spesielt USA og Frankrike tidlig hadde kunnskap om at et

²⁵⁷ Dallaire 2003: 375.

folkemord faktisk fant sted i Rwanda ser det ut til USAs offisielle forståelse ikke var i samsvar med landets faktiske kunnskap om situasjonen og dermed et forsøk fra amerikansk side på å vende fokuset bort fra folkemordet og over på borgerkrigen i Rwanda. Da fokuset for Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen i Rwanda endret seg i slutten av april, og fokuset i stedet ble rettet inn mot selve folkemordet, understreket USAs vektlegging av nasjonale interesser over normative forpliktelser ved å forsøke å hindre en FN-ledet intervensjon ved å nekte å definere situasjonen som et folkemord, samt aktivt å forhindre en utplassering av tropper ved å holde tilbake nødvendig utstyr. Jeg vil derfor argumentere for at verken manglende relasjoner til Rwanda eller forståelse av situasjonen i Rwanda som et folkemord har en betydning for håndhevelsen av folkemordkonvensjonen gitt USAs vektlegging av nasjonale interesser fremfor de normative forpliktelsene i konvensjonen. I forhold til betydningen av styresett så peker USAs politikk under folkemordet på at et land er et demokrati ikke nødvendigvis utløser håndhevelse av folkemordkonvensjonen.

4.7 Frankrike – fortsatt støtte til folkemorderne

Mens USA forsøkte å unngå betegnelsen folkemord, og dermed forpliktelsene i folkemordkonvensjonen, forholdt Frankrike seg relativt passiv i debatten i Sikkerhetsrådet. Offentlig ga Frankrike uttrykk for bekymring for de siviles situasjon i Rwanda, og behovet for en ny våpenhvile og slutt på kamphandlingene. Frankrike var også tidlig ute med å annonsere at de allerede 8. april hadde stoppet all militærstøtte til FAR og det tidligere Habyarimana regimet, noe den franskorienterte pressen hadde tillit til gjennom hele folkemordet.²⁵⁸ På Sikkerhetsrådets offisielle møtet 8. juni, definerte til og med den franske ambassadøren til rådet, Jean-Bernard Mérimée, situasjonen i Rwanda som et folkemord.²⁵⁹

Utenfor møtesalene i FN-bygningen i New York arbeidet Frankrike derimot aktivt til støtte for sine allierte i Rwanda. Selv etter at Sikkerhetsrådet for alvor hadde skiftet

²⁵⁸ McNulty 2000: 116-117.

²⁵⁹ S/PV.3388 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 8. juni 1994.

fokuset fra UNAMIRs mandat og borgerkrigen til folkemordet i slutten av april, fortsatte samarbeidet mellom franske myndigheter og det tidligere Habyarimana-regimet. Dette er blant annet illustrert ved et toppmøte mellom Oberstløytnant Ephrem Rwabalinda, rådgiver for FARs øverstkommanderende, og franske myndigheter 9-13. mai, midt under folkemordet. Rwabalinda uttrykte på møtet behovet for ammunisjon og våpen, samt klær og sambandsutstyr. I Rwabalindas rapport etter møtet, kommer det frem at hans franske motpart på møtet, General Jean-Pierre Huchon, var bekymret for hva en fortsatt fransk støtte til FAR ville bety. Han skal blant annet ha gitt uttrykk for at fortsatt fransk støtte ikke ville bli godtatt i den franske opinionen.²⁶⁰ Rwabalinda fikk likevel med seg 17 sikre sendere og mottakere slik at FAR kunne kommunisere innad i regimet og med franske myndigheter uten å bli avlyttet, samt forsikringer om fortsatt fransk militærstøtte til FAR og det sittende regimet i deres kamp mot RPF. Møtet var dermed også *de facto* støtte til å fortsette folkemordet.²⁶¹

4.6.1 Fortsatt våpeneksport til Rwanda

Gapet mellom offisiell og faktisk fransk politikk ble ytterligere understreket i forbindelse med at Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 918 den 17. mai. Som nevnt ovenfor vedtok Sikkerhetsrådet ikke bare opprettelsen av UNAMIR II, men også innføringen av en våpenembargo mot FAR.²⁶² Frankrike stemte for resolusjonen, men hadde i utgangspunktet vært motstander av en våpenembargo mot FAR som de mente ville være til fordel for RPF i den pågående borgerkrigen. Det kan late til at kostnadene ved å argumentere mot en våpenembargo mot FAR ble for store og at Frankrike derfor stemte for. I etterkant av folkemordet har det imidlertid kommet frem at Frankrike fortsatte å sende våpen til sine allierte i Rwanda direkte i strid med våpenembargoen Sikkerhetsrådet hadde vedtatt. I stedet for å sende våpen og ammunisjon direkte til Rwanda ble de i stedet sendt via Frankrikes allierte, Mobutu, i Zaïre.²⁶³ Dette understreker ikke bare gapet mellom retorikken og den faktiske franske

²⁶⁰ Gjengitt i McNulty 2000: 116.

²⁶¹ Dallaire Manocha og Degnarain 2005: 865; Des Forges 1999: 664 og McNulty 2000: 116.

²⁶² S/PV.3377 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 16. mai 1994.

²⁶³ Human Rights Watch 1995: 6-7.

politikken. Det undergravde også betydningen av Sikkerhetsrådsresolusjoner. Dette viser Frankrikes vektlegging av nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser om å forhindre folkemordet. Denne vektleggingen ble ettertrykkelig understreket av Frankrikes daværende president, François Mitterrand, som uttalte med referanse til Rwanda: "I slike land er ikke folkemord så viktig".²⁶⁴

Frankrikes relativt tilbaketrukkede rolle, spesielt i Sikkerhetsrådet, endret seg markant da Frankrike den 15. juni annonserte at de ønsket å gjennomføre en intervensjon i Rwanda. Vare for kritikk om at intervensjonen var for å støtte FAR i kampen mot RPF, la Frankrike vekt på at intervensjonen ikke ville være unilateral, men multilateral og humanitær.²⁶⁵ RPF og dets leder Paul Kagame som på dette tidspunktet lå an til å erobre hele Rwanda, hevdet på sin side at en intervensjon var unødvendig. De motsatte seg også en hver form for intervensjon hvor Frankrike var delaktige, gitt Frankrikes sterke støtte til FAR og det sittende regimet. Inneforstått med at de politiske kostnadene ved intervensjon uten internasjonal støtte ville være for store, forsøkte Frankrike å samle støtte blant "frankofone" afrikanske stater som for eksempel Elfenbenskysten. I Sikkerhetsrådet ga også USA en stilleteiende støtte til en fransk intervensjon.²⁶⁶ Etter henvendelse fra franske myndigheter, anbefalte Boutros-Ghali i et brev til Sikkerhetsrådets president 19. juni, at rådet burde vurdere en franskleddet intervensjon i Rwanda i påvente av at UNAMIR II skulle bli operativt.²⁶⁷ Frankrike sendte en formell forespørsel om intervensjon i Rwanda til Sikkerhetsrådet to dager senere.²⁶⁸ En fransk intervensjon var ikke ideell gitt landets sterke tilknytning til det sittende regimet i Rwanda. Men for et FN, som for omverdenen hadde fremstått som handlingslammet siden slutten av april, ble et tilbud fra Frankrike om en franskleddet intervensjon likevel godtatt.

²⁶⁴ Sitert i Gourevitch 1998: 325.

²⁶⁵ Klinghoffer 1998: 81.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Brev, datert 19. juni 1994, fra FNs Generalsekretær til Presidenten for Sikkerhetsrådet. Gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 304-306.

²⁶⁸ Brev, datert 21. juni 1994, fra den Frankrikes FN-ambassadør til FNs Generalsekretær. Gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 307.

4.6.2 Fransk intervensjon

Opération Turquoise ble godkjent av Sikkerhetsrådet i resolusjon 929 22. juni.²⁶⁹ Allerede dagen etter igangsatte Frankrike sin intervensjon, og ble støttet av senegalesiske tropper to dager senere. Den franske intervensjonen begrenset seg til den sørlige og vestlige delen av Rwanda, områder som enda ikke var kommet under RPFs kontroll. Det er relativt stor enighet om at intervensjonen førte med seg humanitær hjelp til et større antall tutsier, som antagelig ville blitt drept før RPF hadde fått kontroll over området. Des Forges anslår at de fransklede styrkene reddet et sted mellom 10 000 og 15 000 mennesker.²⁷⁰ Problemet var at franskmennene kun beskyttet de tutsiene som var samlet i større konsentrasjoner som for eksempel 8000 i nærheten av Gyangugu. Drapene på tutsier for øvrig i franskkontrollerte området fikk fortsette som før uten innblanding fra de franske styrkene.²⁷¹

I tillegg tok franskmennene kontroll over et område som hadde vært utenfor både RPF og UNAMIRs rekkevidde helt siden folkemordet brøt ut i begynnelsen av april. I flere byer i det franskokkuperte området fantes det ikke lenger noen tutsier å redde. Dette var tilfelle i Gisenyi, som hadde vært hovedkvarteret for det sittende regimet siden de rømte fra Kigali i begynnelsen av folkemordet.²⁷² Det er også betenkelig at den fransklede intervensjonen skjedde samtidig med at RPF lå an til å få kontroll over hele Rwanda. Blant andre Dallaire stilte seg derfor negativ til intervensjonen, da det var en reell fare for konfrontasjoner mellom franske styrker og RPF.²⁷³ Ettersom RPF avanserte stadig nærmere den franskkontrollerte sonen i sør og øst i Rwanda økte da også mulighetene for en konfrontasjon.

Den 2. juli tok RPF kontroll over Kigali og hadde også sikret seg kontroll over Butare-området sør i Rwanda. Som svar på RPFs raske offensiv erklærte Frankrike området under sin kontroll for en "humanitær sone" to dager senere og gjorde det dermed klart

²⁶⁹ S/RES/929 Sikkerhetsrådsresolusjon 22. juni 1994.

²⁷⁰ Des Forges 1999: 689; se også Melvern 2000: 215.

²⁷¹ Prunier 1997: 292.

²⁷² Klinghoffer 1998: 82.

²⁷³ Dallaire 2003: 433.

at RPF ville bli nektet tilgang til området. Frankrikes ambassadør til Sikkerhetsrådet, Jean-Bernard Mérimée, argumenterte for at RPFs offensiv hadde skapt en strøm av flyktninger som Frankrike hadde et ansvar for å beskytte.²⁷⁴ Det har i ettertid kommet frem flere bevis som tyder på at det var nasjonale interesser og ikke normative forpliktelser som lå bak denne avgjørelsen. For det første må det settes spørsmålsteget ved at Frankrike opprettet den ”humanitære sonen” kun to dager etter at RPF hadde tatt full kontroll over Kigali. For det andre har det i etterkant av folkemordet kommet frem klare bevis for at den humanitære sonen ga beskyttelse til FAR soldater og ansvarlige for folkemordet på flukt fra RPFs offensiv. Frankrikes fortsatte støtte til organisatorene for folkemordet kom blant annet til uttrykk ved at de franske styrkene nektet å arrestere mistenkte for folkemord eller krigsforbrytelser, men i stedet lot disse flykte fra RPF gjennom den franskkontrollerte sonen. De franske styrkene forsøkte heller ikke å stoppe plyndringen av byer innenfor den ”humanitære sonen” eller stenge radiostasjonen som fortsatte å proklamere anti-tutsi-propaganda.²⁷⁵ Som påpekt ovenfor fortsatte også Frankrike å forsyne det tidligere Habyarimana-regimet og FAR med våpen gjennom hele folkemordet. Frankrike unnlot med andre ord med vilje å forsøke å forhindre folkemordet, noe som står i sterk kontrast til argumentene bak behovet for den humanitære sonen og den humanitære intervensjonen i utgangspunktet. Det ser med andre ord ut til at Frankrike ikke ønsket å redde liv med Opération Turquoise, men heller demonstrere for Afrika og omverdenen forøvrig at Frankrike fortsatt hadde innflytelse på det afrikanske kontinentet, og at de hadde viljen til å sette makt bak sine interesser. Som Wheeler beskriver det: ”Stripped of its humanitarian rhetoric, the purpose of Operation Turquoise was to prop up a failing French ally”,²⁷⁶

Frankrikes rolle under folkemordet i Rwanda har som jeg har vist i dette kapitlet, i likhet med USAs rolle, vært preget av en vektlegging av nasjonale interesser fremfor

²⁷⁴ Brev, datert 6 juli 1994, fra Generalsekretær Boutros-Ghali til Sikkerhetsrådets president med kopi av brevet fra Frankrikes ambassadør til Sikkerhetsrådet til Boutros-Ghali datert 1. juli 1994. Gjengitt i Boutros-Ghali 1996: 310-311.

²⁷⁵ Mel McNulty sitert i Wheeler 2000: 234.

²⁷⁶ Wheeler 2000: 233.

normative forpliktelser. Jeg har argumentert for at det er grunn til å tro at Frankrike tidlig hadde en inngående kjennskap til situasjonen i Rwanda gitt sine mange kontakter i landet. Det ser imidlertid ut til at deres forståelse av situasjonen har vært sentrert rundt borgerkrigen og ikke folkemordet i de første ukene av folkemordet slik tilfellet også var for Sikkerhetsrådet mer generelt. Dette kan, som jeg har påpekt også skyldes at Frankrike ikke hadde interesse av å endre resten av Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen i denne perioden. Offisielt forholdt Frankrike seg relativt passiv, noe som blant annet kom til uttrykk ved at landet til forskjell fra USA, i liten grad åpent protesterte mot Sikkerhetsrådets behandling av situasjonen i Rwanda, eller at de før den militære intervensjonen selv tok initiativ til konkrete tiltak i Rwanda. Frankrike uttrykte sågar bekymring for de siviles situasjon i Rwanda, og var påpasselige med å argumentere for at all våpeneksport til Rwanda ble stoppet allerede 8. april. Som påpekt definerte også Frankrike situasjonen i Rwanda som folkemord ved flere anledninger.

Utenfor rammene av Sikkerhetsrådet arbeidet imidlertid Frankrike gjennom hele folkemordet aktivt for å støtte sine allierte i det tidligere Habyarimana regimet. Dette kom til uttrykk allerede i den første uken av folkemordet da Frankrike evakuerte, ikke bare egne landsmenn, men også flere sentrale hutuekstremister. Den fortsatte våpeneksporten gjennom hele folkemordet - også etter at Sikkerhetsrådet innførte våpenembargo mot det sittende regimet i Rwanda i mai - underbygger Frankrikes vektlegging av nasjonale interesser under folkemordet. Som den siste delen av analysen har vist, ble dette ytterligere understreket da Frankrike i midten av juni iverksatte Opération Turquoise. En intervensjon som det i ettertid har kommet frem ga ansvarlige for folkemordet og FAR-soldater mulighet til å flykte fra RPFs offensiv. Frankrikes vilje til å håndheve folkemordkonvensjonen ble med andre ord underordnet vektleggingen av klare nasjonale interesser, slik tilfellet også var med USA. Utad ga Frankrike, i likhet med USA, i de første ukene av folkemordet uttrykk for at borgerkrigen og ikke folkemordet utgjorde deres forståelse av situasjonen. Til forskjell fra USA valgte imidlertid Frankrike og tilpasse sin forståelse av situasjonen til den rådende forståelsen av situasjonen i rådet generelt. Gitt Frankrikes vektlegging av

nasjonale interesser vil jeg argumentere for at betydningen av forståelse av situasjonen heller ikke gjorde seg gjeldende i Frankrikes behandling folkemordet. Samtidig utløste heller ikke nære relasjoner til Rwanda en håndheving av folkemordkonvensjonen, men snarere en vektlegging av nasjonale interesser. Jeg vil kommentere dette nærmere nedenfor.

4.7 Oppsummering

Analysen har vist at USA og Frankrike, og i noen grad Sikkerhetsrådet som helhet, vektla nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser i sin tilnærming til folkemordet i Rwanda. I de første ukene kan det som vist argumenteres for at Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen var sentrert rundt borgerkrigen og UNAMIRs mandat, og ikke folkemordet. Samtidig er det grunn til å tro at USA og Frankrike hadde kjennskap til hva som foregikk i Rwanda, men at de ut ifra ulike nasjonale interesser ikke ønsket å endre Sikkerhetsrådets fokus over på folkemordet. Det er imidlertid interessant at verken Frankrike eller USA ønsket en håndhevelse av folkemordkonvensjonen, men der USA nektet for at det fantes folkemord, så valgte Frankrike å tilpasse sin argumentasjon utad til å passe med flertallet i Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen ettersom den skiftet utover i folkemordet. Med hensyn til relasjoner til landet tyder Frankrikes nære relasjoner til folkemordregimet i Rwanda på at relasjoner til den overgripende parten utløser vektlegging av nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser. At USA uten sterke relasjoner Rwanda også vektla nasjonale interesser og motsatte seg håndhevelsen av konvensjonen tyder imidlertid på at relasjoner ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å svare på problemstillingen for oppgaven. Analysen av Sikkerhetsrådets behandling av folkemordet i Rwanda tyder med andre ord på at verken forståelse av situasjonen eller relasjoner til landet er relevante faktorer innenfor den nasjonale konteksten for å forklare den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. I tillegg har jeg allerede under min oppsummering av USAs rolle under folkemordet, antydnet at et land er et demokrati ikke nødvendigvis utløser en håndhevelse av situasjonen. Frankrikes sterke vektlegging av nasjonale interesser bygger oppunder dette funnet.

5.0 Darfur: Store ord, lite handling

Genocide, but no action.²⁷⁷

Sitatet er i utgangpunktet brukt for å beskrive USAs holdning til folkemordet i Darfur, etter at USA høsten 2004 valgte å anklage Sudan for folkemord i Darfur. Som analysen vil vise, er dette en beskrivelse som ikke bare passer på USA, men Sikkerhetsrådet som helhet.

I dette kapitlet, som i det foregående, vil jeg ta utgangpunkt i Herrmann og Shannons vektlegging av forståelse av situasjonen. Det førte spørsmålet i dette kapitlet vil derfor være i hvilken grad USAs og Kinas forståelse av situasjonen påvirket deres avveining mellom normative forpliktelser og nasjonale interesser i behandlingen av folkemordet i Darfur? Med andre ord hva var tilgjengelig av informasjon om situasjonen og når var denne informasjonen tilgjengelig? Og ikke minst hvordan ble informasjonene tolket? Med USAs og Kinas forståelse av situasjonen som bakteppe vil det andre spørsmålet dette kapitlet søker å svare på være hvordan USAs og Kinas *relasjoner* til, og *interesser* i, Darfur og Sudan har gjort seg gjeldende i de to landenes håndteringen av folkemordet? På samme måte som i analysen av folkemordet i Rwanda vil det siste spørsmålet for analysen av folkemordet i Darfur være i hvilken grad styresett hos håndheverne av konvensjonen har en betydning? Dette spørsmålet må, som nevnt tidligere, sees i forlengelsen av analysen som helhet og vil derfor i all hovedsak bli kommentert avslutningsvis i kapitlet.

Folkemordet i Darfur skiller seg fra folkemordet i Rwanda blant annet i forhold til intensitet og varighet. Mens folkemordet i Rwanda var det meste effektive folkemordet i moderne tid og kun varte i 100 dager, så har folkemordet i Darfur pågått i over fire år og pågår fortsatt. Det er derfor nødvendig å begrense analysen av folkemordet i Darfur

²⁷⁷ Kostas 2006: 122.

noe. Hovedvekten av dette kapittelet vil ligge på perioden fra høsten 2003, da konflikten i Darfur for første gang ble kjent for omverdenen, og frem til januar 2005, da United Nations Commission of Inquiry (UNCI) la frem sin rapport der det ble argumentert for at det ikke finner sted et folkemord i regionen. At jeg legger ekstra vekt på nettopp denne perioden henger sammen med Herrmann og Shannons vektlegging av viktigheten av forståelse av situasjonen. Gitt at USA valgte å anklage Sudan for folkemord høsten 2004 er det grunn til å anta at det er i denne perioden grunnlaget for USAs og Kinas forståelsen av situasjonen blir lagt. Den resterende delen av analysen vil strekke seg frem til månedsskiftet juli-august 2007 da Sikkerhetsrådet vedtok utplasseringen av en kombinerte AU-FN-styrken for Darfur. Fokuset for denne delen av analysen vil være på hvordan henholdsvis USAs og Kinas avveininger mellom normative forpliktelser og nasjonale interesser har kommet til uttrykk under folkemordet. Men først altså, hvordan var deres forståelse av situasjonen?

5.1 Hva visste USA og Kina? – De første rapportene fra Darfur

FNs daværende visegeneralsekretær for humanitære saker, Jan Egeland, har påpekt at det i de første rapportene fra Darfur i september-oktober 2003 ikke var noe som tydet på at etnisk rensning eller folkemord fant sted i regionen. Det man visste var at det var kamphandlinger med konsekvenser for de sivile i Darfur.²⁷⁸ De tilgjengelige dataene tydet ifølge Egeland ikke på noe mer. Dette bildet endret seg imidlertid noe i slutten av oktober og november samme år da mer alvorlige rapporter om situasjonen i Darfur nådde omverdenen. Blant annet rapporterte BBC i en reportasje fra midten av november at det foregikk etnisk rensning i Darfur: "Diplomats have described the fighting in Darfur as 'ethnic cleansing' with the Arab militias, possibly supported by the government, destroying entire villages".²⁷⁹ At situasjonen var mer alvorlig enn de første rapportene hadde antydnet ble også understreket av Egeland, da han en knapp måned senere erklærte at "the humanitarian situation in Darfur has quickly become

²⁷⁸ Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008.

²⁷⁹ Harding (BBC) 13. november 2003.

one of the worst in the world”.²⁸⁰ I denne perioden rapporterte også stadig flere NGOer og andre medier om den økende spiralen av vold og konflikt i Darfur.²⁸¹ Det er derfor grunn til å tro at USA og Kina hadde kjennskap til situasjonen i Darfur på høsten 2003. Spørsmålet blir da hvordan den tilgjengelige informasjonen ble tolket? Hva var deres forståelse av situasjonen?

Prunier hevder at tilgangen til informasjonen om situasjonen i Darfur på høsten 2003 var så omfattende at det er grunn til å tro at omverdenen med USA og Kina i spissen visste at det foregikk et folkemord i regionen. I forlengelsen av dette argumenterer Prunier for at folkemordet derfor kunne vært stoppet i dets spede begynnelse.²⁸² Også Greg Austin og Ben Koppelman argumenterer for at det fantes klare indikatorer på at det foregikk et folkemord i Darfur høsten 2003.²⁸³ De går til og med et skritt lenger enn Prunier og hevder at de første indikatorene på folkemord i Darfur kan spores tilbake til 1999.²⁸⁴ Stephen A. Kostas argumenterer derimot for at det ikke var tilstrekkelig med informasjon som tydet på at Darfur var et folkemord allerede høsten 2003, og at Bush-administrasjonens forståelse av situasjonen derfor var at det var en ny borgerkrig i Sudan og ikke et folkemord.²⁸⁵ Hvorvidt Kina delte USAs forståelse av situasjonen eller ikke er uvisst. Det er imidlertid grunn til å tro at Kina med sin vektlegging av ikke-innblanding i indre anliggende, samt Folkerepublikkens nære relasjoner til Khartoum ikke hadde en interesse av å sette Darfur på Sikkerhetsrådets agenda ved å definere situasjonen i regionene som et folkemord. Jeg vil derfor i likhet med Kostas sette spørsmålstegn ved om tilgangen på data om situasjonen i Darfur i 2003-begynnelsen av 2004 var god nok og omfattende nok til å definere situasjonen som etnisk rensning eller folkemord allerede da. Egeland advarte, som nevnt ovenfor, i desember 2003 om at situasjonen i Darfur raskt hadde blitt en av de verste, humanitære katastrofene i verden, men som han senere har påpekt brukte han ikke

²⁸⁰ Gjengitt i Prunier 2007: 90.

²⁸¹ Se Burr og Collins 2006: 293-294, for en oversikt over NGOer og medier som varslet om situasjonen i Darfur på slutten av 2003 og begynnelsen av 2004.

²⁸² Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008; Prunier 2007: 90-91.

²⁸³ Austin og Koppelman 2004.

²⁸⁴ Op.cit.: 20.

²⁸⁵ Kostas 2006: 112-113.

betegnelsen etnisk rensning før 2. april 2004 i sin redegjørelse om situasjonen til Sikkerhetsrådet. Egeland bygger med det oppunder Kostas argument om at det på høsten 2003 ikke var mulig å definere situasjonen i Darfur som folkemord.²⁸⁶ Til tross for at blant andre BBC rapporterte om muligheten for etnisk rensning allerede i november 2003, kan det derfor argumenteres for at det ikke fantes gode nok data til å slå dette fast før utpå våren 2004. Det er derfor problematisk å anta at verken USA eller Kina forstod situasjonen i Darfur som et folkemord allerede i 2003.

Samtidig påpeker Egeland at: ”Alt var større, som for eksempel krigen i Irak og fredsprosessen mellom Nord- og Sør-Sudan.”²⁸⁷ I likhet med situasjonen i Rwanda i forkant av folkemordet i 1994, ble situasjonen i Darfur nedprioritert til fordel for andre konfliktområder. Samtidig som rapporter fra Darfur om borgerkrigen og overgrep mot sivile begynte å nå omverdenen høsten 2003, var verdens øyne rettet mot fredsprosessen mellom regimet i Khartoum og SPLM/A og i langt mindre grad mot opprøret i Darfur.²⁸⁸ Det sterke fokuset på fredsprosessen ble styrket da partene til konflikten inngikk en våpenhvile i andre halvdel av 2003 og forpliktet seg til videre fredssamtaler. USAs og Kinas forståelse av situasjonen i *Sudan* ser med andre ord ut til å ha vært sentrert rundt muligheten for en fredsavtale og slutt på en av Afrikas lengste borgerkriger og ikke opprøret i Darfur i denne perioden. Dette bygger oppunder mitt argument ovenfor om at det er problematisk å anta at tilgangen på relevant informasjon var god nok høsten 2003 til at USA og Kina forstod situasjonen i Darfur som et folkemord allerede da.

5.1.1 USAs forståelse av situasjonen endrer seg

Som jeg påpekte i kapittel 3 har USA investert mye tid, ressurser og prestisje i fredsprosessen mellom Nord- og Sør-Sudan. Med inngåelsen av våpenhvilen og mulighetene for en varig fred høsten 2003 var det, som Kostas påpeker, derfor enkelt i

²⁸⁶ Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008; Egeland 2004.

²⁸⁷ Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008.

²⁸⁸ Ibid.; Prunier 2007: 90-91; S/PRST/2003/26 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 10. oktober 2003. Våpenhvilen var basert på Naivasha-avtalene og Machakos-protokollen som også danner grunnlaget for den endelige fredsavtalen..

det amerikanske State Department som ikke ønsket å skifte fokus bort fra fredsprosessen og over på det de oppfattet som en ny borgerkrig i det vestlige Sudan.²⁸⁹ I et forsøk på å ivareta fruktene fra fredsprosessen valgte Bush-administrasjonen ved Utenriksminister, Colin Powell i spissen derfor å ta opp den gryende konflikten i Darfur med Sudan gjennom diplomatiske kanaler i stedet for offentlig kritikk av Al-Bashir regimet.

USAs tilnærming til konflikten i Darfur så ut til å gi resultater utover på våren 2004. Etter forhandlinger mellom opprørsgruppene i Darfur med Justice and Equality Movement (JEM) og Sudans Liberations Movement (SLM) i spissen på den ene siden og regimet i Khartoum på den andre, ble det i mars-april 2004 inngått en våpenhvile mellom partene til konflikten, den såkalte N'Djamena-avtalen. Som en del av avtalen opprettet den Afrikanske Union (AU) en fredsbevarende styrke i Darfur i april 2004 med ansvar for å overvåke implementeringen av avtalen. African Union Mission in Sudan (AMIS) var en realitet.²⁹⁰ Avtalen falt imidlertid raskt fra hverandre og konflikten ble i stedet intensivert.²⁹¹

Stilt overfor den mislykkede N'Djamena-avtalen og en stadig økende mengede informasjon som pekte i retning av etnisk rensing og mulig folkemord endret USAs forståelse av situasjonen i Darfur seg utover våren 2004. Blant andre United States Agency for International Developments (USAID) administrator i Sudan, Andrew Natsios uttalte i slutten av april 2004 at USAs forståelse av situasjonen var at det pågikk etnisk rensning i Darfur.²⁹² Charles Snyder, Acting Assistant Secretary of State for African Affairs understreket denne forståelsen av situasjonen noen dager senere i en høring i Representantenes hus.²⁹³ Som jeg påpekte i kapittel 3 begynte situasjonen i Darfur i mars-april 2004 også å tiltrekke seg oppmerksomhet i internasjonale medier i

²⁸⁹ Kostas 2006: 113

²⁹⁰ AMIS var i utgangspunktet en kontingent på 60 mann med ansvar for å ha oppsyn med implementeringen av fredsavtalen. AMIS oppgaver har imidlertid økt i omfang og styrken har på det meste vært rundt 7000 mann.

²⁹¹ Burr og Collins 2006: 295-297.

²⁹² Natsios 2004.

²⁹³ Snyder 2004. Dette kom også til uttrykk i en presidentuttalelse fra George W. Bushs 7. April 2004 hvor han fordømmer overgrepene i Darfur spesielt og Sudan generelt. Bush 2004.

langt større grad enn tidligere. Spesielt i amerikanske medier var mulighetene for etnisk rensing og folkemord i Darfur gjenstand for mye oppmerksomhet.²⁹⁴ 10 års markeringen for folkemordet i Rwanda i april 2004 ser ut til å ha bidratt til å aktualisere situasjonen i Darfur ytterligere utover våren 2004.²⁹⁵ I forlengelsen av sin nye forståelse av situasjonen gikk Bush-administrasjonen fra bruk av diplomatiske kanaler utenfor omverdenens kritiske lys over til en langt mer konfronterende retorikk ovenfor Khartoum.²⁹⁶ USA viste også vilje til å gjøre noe med situasjonen i Darfur i form av store bidrag til nødhjelp og humanitær bistand til regionen. Med et bidrag på 138,5 millioner dollar i 2004, og lovnad om et totalt bidrag på 299 millioner dollar i 2004 og 2005 etablerte USA seg ikke bare som en av de sterkest kritikerne av Sudans politikk i Darfur utover våren 2004, men også som den største bidragsyteren til humanitære hjelp, en posisjon USA har beholdt til frem til i dag.²⁹⁷ Til forskjell fra USAs politikk under folkemordet i Rwanda viste USA med andre ord vilje til å sette situasjonen i Darfur på dagsorden og gjennom blant annet nødhjelp og åpen kritikk av Khartoum viste Bush-administrasjonen også vilje til å forsøke å gjøre noe med situasjonen i Vest-Sudan. Dette kan tyde på en vektlegging av normative forpliktelser fremfor nasjonale interesser fra Bush-administrasjonens side i 2004. Hvis dette stemmer tyder det også på at betydningen av styresett ikke er entydig da USA og Frankrike under folkemordet i Rwanda motsatte seg håndhevelsen av folkemordkonvensjonen.

Endringen i USA og omverdenens forståelse av situasjonen kom også til uttrykk i Sikkerhetsrådet i slutten av mai samme år i form av en uttalelse fra Sikkerhetsrådets president, samt en Sikkerhetsrådsresolusjon en knapp måned senere. I de to dokumentene ble partene til konflikten anmodet om å komme til en fredelig løsning på situasjonen. Samtidig ble regimet i Khartoum pålagt å avvæpne Janjaweed-militsen, samt gi de humanitære organisasjonene tilgang til større områder i Darfur. Fra Al-

²⁹⁴ Murphy 2007: 315

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Kostas 2006: 113

²⁹⁷ State Department, Bureau of African Affairs 2004.

Bashir-regimet ble FNs krav møtt med lovnader om føyelighet²⁹⁸, men resultatene lot imidlertid vente på seg.²⁹⁹

Utover sommeren 2006 provoserte mangelen på respons fra regimet i Khartoum blant andre USA til å stille nye krav om avvæpning av Janjaweed-militsen, og å fremme trusler om sanksjoner hvis kravene ikke ble innfridd, men uten å spesifisere sanksjonene nærmere.³⁰⁰ Som jeg redegjorde for i kapittel 1 kuliminerte USAs kritikk av Sudan med Colin Powells definisjon av situasjonen i Rwanda som et folkemord september samme år, men til tross for en mer konfronterende linje fra USAs og Sikkerhetsrådets side, fortsatte regimet i Khartoum å vise liten vilje til å endre sin politikk i Darfur. I Kofi Annans rapport om situasjonen i Darfur fra begynnelsen av oktober, var et av de få lyspunktene at den sudanske regjeringen hadde redusert den gjennomsnittlige behandlingstid for innreisetillatelser for medarbeidere i humanitære organisasjoner til mellom 7 og 10 dager.³⁰¹ Til tross for Sudans motvilje til å rette seg etter Sikkerhetsrådets krav, og den manglende effektiviteten i håndhevelsen av folkemordkonvensjonen som det førte med seg, vil jeg likevel hevde at USA under folkemordet i Darfur i 2004 viste en vilje til å forsøke å gjøre noe med situasjonen, en vilje som kuliminerte med å anklage Sudan for folkemord, noe som indikerer en vektlegging av de normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen. Dette står i sterk kontrast til Clintons "acts of genocide" under folkemordet i Rwanda ti år tidligere. Hva skyldes denne endringen i USAs politikk fra folkemordet i Rwanda til folkemordet i Darfur?

²⁹⁸ Sudans lovnader kom blant annet til uttrykk i en felles uttalelse fra Sudan og FNs Generalsekretær, Kofi Annan. Annan 2004.

²⁹⁹ Den sudanske regjeringen var ikke villig til å avvæpne Janjaweed-militsen. Dette ble illustrert 19. mai 2004, da Al-Bashir selv skal ha dratt til Nyala, hovedstaden i Sør-Darfur for å vise sin støtte til Janjaweed-militsen. Burr og Collins 2006: 297. Se også Egeland 2008 for en god beskrivelse av hvordan Al-Bashir-regimet forsøker å trenere det internasjonale samfunnets forsøk på å gjøre noe med situasjonen i Darfur.

³⁰⁰ Konkret kom dette til uttrykk på Sikkerhetsrådsmøte 30. juli da USA, sammen med blant andre Kina la frem et utkast til det som skulle bli resolusjon 1556. S/PV.5015. Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 30. juli 2004; S/RES/1556 Sikkerhetsrådsresolusjon 30. juli 2004.

³⁰¹ S/2004/878 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur 04. oktober 2004.

5.1.2 Bakgrunnen for USAs definisjon av Darfur som folkemord.

Kostas peker på at betydningen av folkemordet i Rwanda er viktig for å forklare USAs valg om å definere Darfur som et folkemord og viljen til å bidra med humanitær hjelp.³⁰² Mens USA under folkemordet i Rwanda snakket om å unngå et nytt Somalia, og derfor motsatte seg å gripe inn for å forhindre folkemordet, peker Kostas på at man i Bush-administrasjonen, forut for, og under starten av konflikten og folkemordet i Darfur, snakket om å unngå et nytt Rwanda; "Not another Rwanda".³⁰³ Som jeg vil komme tilbake under punkt 5.4.1 nedenfor, er det imidlertid viktig å påpeke at å unngå et nytt Rwanda ikke nødvendigvis ville bety bruk av amerikanske soldater for å forhindre folkemord. Som George W. Bush selv uttrykte det under presidentvalgkampen i 2000: "I don't like genocide and I don't like ethnic cleansing, but I would not send our troops".³⁰⁴

Det var likevel, ifølge sentralt ansatte i State Department i 2004 som Kostas har intervjuet, en stående ordre fra Powell om at et nytt Rwanda ikke skulle forekomme.³⁰⁵ Hva en slik "ordre" konkret innebar er uklart, men det indikerer at det fantes klare føringer og intensjoner for hva som skulle være amerikanske politikk hvis man ble stilt overfor et nytt folkemord. Dette indikerer også en vilje til å vektlegge normative forpliktelser fremfor nasjonale interesser for å unngå et nytt Rwanda. Her kan det innvendes, slik Prunier gjør, at å definere situasjonen i Darfur som et folkemord først på høsten 2004 nesten et år etter at de første rapportene om situasjonen i området ble kjent for omverdenen, var for sent. Dette argumentet gjør seg spesielt gjeldende i etterkant av folkemordet i Rwanda som varte i 100 korte dager og hvor en langt mer effektiv håndhevelse av folkemordkonvensjonen var påkrevd.

På den andre siden peker blant andre Lorne Craner, som var Assistant Secretary for the State Department's Bureau of Democracy, Human Rights and Labor i det aktuelle

³⁰² Det faktum at det i april 2004 var ti år siden folkemordet i Rwanda, ga referansene til Rwanda ytterligere kraft og styrket kravt om handling for å hindre et nytt Rwanda.

³⁰³ Kostas 2006: 114.

³⁰⁴ Sitert i Power 2002: 511.

³⁰⁵ Kostas 2006: 114-115.

tidsrommet, på at USA fulgte situasjonen i Darfur kontinuerlig, men at Bush-administrasjonen ikke ønsket å anklage Sudan for folkemord før man hadde klare beviser på at det faktisk var tilfelle. Craner understreker at det var et genuint ønske om å finne ut hva som faktisk skjedde i Darfur, men man følte ikke at man hadde den nødvendige informasjonen.³⁰⁶ På våren 2004 ble det derfor bestemt at State Department skulle opprette et eget team som skulle sendes til Darfur for å kartlegge situasjonen. Resultatet ble Atrocities Documentation Project (ADP) som ble sendt til Darfur på sommeren 2004.

Som jeg påpekte i kapittel tre, hadde Bush-administrasjonen interesser av å fremstå som handlekraftige i Sudan. Deltagelsen i fredsprosessen mellom Nord- og Sør-Sudan hadde som nevnt, delvis kommet som en følge av press fra kristenkonervative grupper i Bushs eget parti. I tillegg argumenterer Kostas for at USA hadde et ønske om å fremstå som en troverdig humanitær aktør internasjonalt stilt overfor kritikken mot fangeleiren på Guantánamo, og i kjølvannet av skandalen i Abu Ghraib fengslet i Irak.³⁰⁷ Disse argumentene peker i retning av at Bush-administrasjonen hadde en egeninteresse av å finne ut hvorvidt folkemord fant sted, og i forlengelsen av det anklage regimet i Khartoum for folkemord. Det endrer imidlertid ikke det faktum at Bush-administrasjonen var villige til å kartlegge hvorvidt folkemord faktisk fant sted, noe som indikerer en vilje til å vurdere de normative forpliktelsene som folkemordkonvensjonen representerer, i det minste en større vilje enn hva Clinton-administrasjonen viste under folkemordet i Rwanda. Craner som selv var aktivt med i prosessen rundt opprettelsen av ADP, har i ettertid gitt uttrykk for at det var liten motstand i State Department mot opprettelsen av ADP. Som Craner selv uttrykte det:

”Yes, there were people of rank that were obstacles, but it’s really the story of good people [...] It’s the way things should work [...] There should always be people that say, ‘Wait a minute, let’s take another look at this,’ but this is really the story of Secretary Powell and others doing their job right”.³⁰⁸

³⁰⁶ Intervjuet i Kostas 2006: 113-117.

³⁰⁷ Op.cit.: 116.

³⁰⁸ Intervjuet i Op.cit.: 118.

Colin Powells valg om å definere Darfur som et folkemord høsten 2004 tyder også på at USA var villige til å ta bevisene fra Darfur på alvor, og ikke forsøke å omdefinere situasjonen til "acts of genocide" eller liknende betegnelser for å unnslippe forpliktelsene i folkemordkonvensjonen slik det ble gjort under folkemordet i Rwanda ti år tidligere. Man kan derfor argumentere for at det var relativt sterke innslag av normative forpliktelser i USAs behandling av folkemordet i Darfur i 2004. Spørsmålet blir da hvilke konsekvenser hadde USAs definisjon av Darfur som et folkemord, gitt at folkemordet i Darfur fortsatt pågår i dag, over fire år senere?

5.3.1 Betydningen av USAs definisjon av Darfur som folkemord

Som nevnt tidligere var årsaken til at Clinton ti år tidligere ikke ønsket å innrømme at Rwanda var et folkemord, en frykt for at det automatisk ville utløse forpliktelsene i forhold til folkemordkonvensjonen, forpliktelser som USA ikke var villige til å oppfylle. Etter sin redegjørelse av hvorfor situasjonen i Darfur utgjorde et folkemord, argumenterte imidlertid Powell for at "no new action is dictated by this determination".³⁰⁹ USA valgte i stedet å henvise situasjonen i Darfur til FN og Sikkerhetsrådet i henhold til artikkel VIII i folkemordkonvensjonen. På Sikkerhetsrådsmøtet 18. september la derfor USA, sammen med flere andre land frem et utkast til resolusjon, hvor FNs Generalsekretær, Kofi Annan, ble anmodet om å utrede hvorvidt det var begått brudd på internasjonale regler for krig (international humanitarian law) og menneskerettigheter, inkludert folkemordkonvensjonen under konflikten i Darfur. Resolusjonen påla også Sudan på nytt å avvæpne Janjaweed-militsen, samt bedre tilgangen til en større del av Darfur for de humanitære NGOene.³¹⁰ På bakgrunn av resolusjonen ble, som jeg har drøftet i kapittel 1, United Nations Commission of Inquiry (UNCI) opprettet for å kartlegge situasjonen i Darfur.

³⁰⁹ Powell 2004.

³¹⁰ S/RES/1564 Sikkerhetsrådsresolusjon 18. september 2004. I tillegg valgte Algerie, Pakistan og Russland av forskjellige grunner å avstå fra å stemme over resolusjonen.

Med tanke på en effektiv håndhevelse av folkemordkonvensjonen er USAs definisjon av Darfur som folkemord meget interessant. Som blant andre Egeland har påpekt, er kanskje det viktigste med USAs avgjørelse om å henvise saken til Sikkerhetsrådet er at den automatikken som mange trodde lå innebygd i konvensjonen ikke gjorde seg gjeldende likevel, en automatikk jeg har argumentert for at Clinton fryktet under folkemordet i Rwanda.³¹¹ Med hensyn til forordningene i folkemordkonvensjonen kan det likevel argumenteres for at USA forsøkte å håndheve konvensjonen ved å henvise situasjonen til Sikkerhetsrådet slik artikkel VIII i konvensjonen åpner for. Med andre ord vektla USA normative forpliktelser i sin håndtering av folkemordet i Darfur i 2004. Ser man dette i forhold til betydningen av relasjoner til landet som er som nevnt er en av faktorene Herrmann og Shannon legger vekt på, så kan det argumenteres for at USA, med langt svakere relasjoner til Sudan enn det Kina har, har vist en vilje til å håndheve folkemordkonvensjonen. Dette står i kontrast til USAs politikk under folkemordet i Rwanda hvor USA heller ikke hadde sterke relasjoner til landet. Betydningen av relasjoner ser med andre ord ikke ut til å være entydig. Dette er imidlertid et bilde som må nyanseres noe, spesielt med hensyn til George W. Bush' uttalelse fra 2000 om at han ikke ønsket å sende amerikanske soldater for å forhindre etnisk rensning eller folkemord. Først vil jeg imidlertid ta et steg tilbake og se nærmere på Kinas behandling av folkemordet i Darfur i 2003-2004.

5.2 Kinas rolle: Fra veto til stilltiende aksept

Som jeg redegjorde for i kapittel 3 har Kina sterke nasjonale interesser i Sudan, spesielt i Sudans oljeindustri. Gitt Kinas politikk om "ikke-innblanding" i andre staters interne anliggender er det derfor naturlig å anta at Kinas håndtering av folkemordet i Darfur vil være preget av en vektlegging av nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser. For å nyansere dette bildet noe, og for bedre å forstå hvordan Kinas politikk kommer til uttrykk i Sikkerhetsrådet vil jeg imidlertid først skissere hva som har vært kinesisk politikk i rådet etter den kalde krigen.

³¹¹ Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008.

Ser man på Kinas rolle i Sikkerhetsrådet fra Folkerepublikken overtok setet i rådet etter Taiwan i 1971 og frem til i dag, kan det argumenteres for at Kinas politikk har endret seg i retning av større aksept for intervensjon og fredsbevarende operasjoner på bekostning av suverenitetsprinsippet³¹², en tendens som henholdsvis Allan Carlson og Sally Morphet mener har gjort seg spesielt gjeldende i tiden etter den kalde krigen.³¹³ Over tid har da også Folkerepublikken stadig klarere gitt uttrykk for et ønske om å fremstå som en ansvarlig aktør i det internasjonale samfunnet, slik Kinas utenriksminister, Li Zhaoxing, uttrykte det da han på høsten i 2005 skrev:

The multi-field, multi-level and multi-channel co-operation within the international community has become the realistic choice [...] the vigorous pursuit of peace, development and co-operation by the people of all countries has formed a tide of history [...] China's diplomacy has made bold headway, serving domestic development and contributing to world peace and common development.³¹⁴

Kinas forsøk på å fremstå som en mer ansvarlig internasjonal aktør har blant annet gitt seg utslag i at Kina, som før 1990 motsatte seg å bidra med soldater i fredsbevarende operasjoner i FN-regi, etter jernteppets fall har deltatt jevnlig i slike operasjoner forutsatt at operasjonene har funnet sted med samtykke fra det eller de landene operasjonen skal foregå innenfor.³¹⁵ Kina har med andre ord fortsatt å legge vekt på suverenitetsprinsippet i sin utenrikspolitikk, samtidig som Folkerepublikken har blitt langt mer villig til å dele byrden ved fredsbevarende operasjoner der suverenitetsprinsippet ikke er brutt. Denne fortsatte vektleggingen av suverenitetsprinsippet har naturlig nok også gjort at Kina har fortsatt å uttrykke sin motstand mot (humanitære) intervensjoner og fredsopprettende operasjoner (peace enforcement operations). Ser man imidlertid nærmere på hvordan motstanden mot slike operasjoner har kommet til uttrykk fra 1990 og frem til i dag, tegner det seg et bilde der Kina gjennomgående har markert sin motstand ved å avstå fra å stemme over resolusjonen, og ikke ved å nedlegge veto for å forhindre resolusjonene slik Kina har

³¹² Se Morphet 2000 for en gjennomgang av Kinas rolle i Sikkerhetsrådet fra 1971-1999.

³¹³ Carlson 2006; Morphet 2000.

³¹⁴ Zhaoxing 2005.

³¹⁵ Carlson 2006: 224-227.

mulighet til.³¹⁶ Både Carlson og Morphet argumenterer for at dette tyder på en stilltiende aksept fra kinesisk side for den økte bruken av intervensjoner og fredsopprettende operasjoner i FN-regi etter 1990.³¹⁷ Det kan derfor argumenteres for at Kinas nasjonale kontekst har endret seg etter den kalde krigens slutt, og at Kina i 2004 presumptivt ville kunne tillate en intervensjon i Sudan. Gitt Kinas sterke bånd til Sudan, vil analysen av Kinas håndtering av folkemordet i Darfur derfor ikke bare være interessant med hensyn til å forstå den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen, men også være interessant med tanke på Kinas ønske om å fremstå som en mer ansvarlig aktør internasjonalt når nasjonale interesser blir satt under press.

5.2.1 Ikke innblanding – Kinesisk støtte til Sudan

Som nevnt hadde ikke Kina med sin vektlegging av handel uten innblanding i indre anliggende og som Sudans nærmeste allierte noen interesse av å sette situasjonen i Darfur på Sikkerhetsrådets agenda. Folkerepublikken forholdt seg da også rolig under den første delen av folkemordet i 2003 og begynnelsen av 2004. Da Sikkerhetsrådet vedtok den første uttalelsen fra rådets president, samt den første resolusjonen om situasjonen i Darfur i henholdsvis mai og juni 2004 var, som nevnt tidligere, ikke disse preget av å være en direkte kritikk av Al-Bashir-regimet, men heller en anmodning om at partene snarest fant frem til en løsning på konflikten. Dette forklarer hvorfor Kina valgte å stemme for de to dokumentene.³¹⁸

Med den økende kritikken av Khartoum utover sommeren 2004, grunnet regimets manglende vilje til å etterfølge kravene fra Sikkerhetsrådet om blant annet avvæpning av Janjaweed-militsen, endret også Kinas rolle seg fra en passiv, og noe tilbaketrukket rolle, til en klarere beskytter av Sudans interesser. Dette kom blant annet til uttrykk da

³¹⁶ Morphet 2000: 159-164. Det eneste unntaket er spørsmål rundt Taiwans suverenitet hvor Kina konsekvent har nedlagt veto.

³¹⁷ Carlson 2006: 221-224; Morphet 2000: 165.

³¹⁸ S/PV.4978 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 25. mai 2004; S/PRST/2004/18 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 25. mai 2004; S/PV.4988 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møte 11. Juni 2004; S/RES/1547 Sikkerhetsrådsresolusjon 11. juni 2004.

Kina sammen med USA la frem et utkast til resolusjon på møtet 30. juli 2004. I utkastet krevde Sikkerhetsrådet som nevnt full avvæpning av Janjaweed-militsen, og truet med sanksjoner mot regimet i Khartoum dersom kravet ikke ble innfridd. Som Sudans allierte var ikke trussel om mulige straffereaksjoner i Folkerepublikkens interesse. Til tross for at Kina hadde vært med å legge resolusjonen frem for rådet, valgte Kina likevel å markere sin støtte til Al-Bashir-regimet, og avstand til resolusjonen ved å avstå fra å stemme. Dette reflekterer Kinas atferd i Sikkerhetsrådet mer generelt etter den kalde krigen ved å ikke nedlegge veto, men avstå fra å stemme. Kinas ambassadør til Sikkerhetsrådet, Zhang Yishan, begrunnet Kinas noe uklare standpunkt ved å påpeke at, selv om Kina hadde fått gjennomslag for noen av de endringene de ønsket i resolusjonsutkastet, "it still includes mandatory measures against the Sudanese Government [...] such measures cannot be helpful in resolving the situation in Darfur and may even further complicate it."³¹⁹ Resolusjonen ble likevel vedtatt.³²⁰

Kinas støtte til Al-Bashirs regime kom også til uttrykk da USA la frem sitt utkast til resolusjon hvor Kofi Annan ble anmodet om å kartlegge situasjonen i Darfur på Sikkerhetsrådsmøtet 18. september. Kina valgte nok en gang å markere sin manglende støtte til resolusjonsutkastet ved å avstå fra å stemme. Kinas ambassadør til Sikkerhetsrådet begrunnet Kinas standpunkt med at den sudanske regjeringen de foregående månedene hadde vist vilje til å løse problemene i Darfur, og at å antyde at de bedrev folkemord ville sende et feil signal. Et signal som i Kinas øyne ville kunne gjøre det vanskeligere å forhandle frem en løsning på konflikten.³²¹

Kinas rolle endret seg med andre ord i løpet av sommeren 2004 fra den relativt tilbaketrukkede rolle Folkerepublikken hadde spilt i 2003 og begynnelsen av 2004 til åpent å markere sin støtte til Sudan. Denne viljen, fra Kinas side, til å støtte regimet i

³¹⁹ S/PV.5015 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 30. juli 2004.

³²⁰ S/RES/1555 Sikkerhetsrådsresolusjon 30. juli 2004. Pakistan, som også er en alliert av Sudan avsto også fra å stemme.

³²¹ S/PV.5040 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 18. september 2004; S/RES/1564 Sikkerhetsrådsresolusjon 18. september 2004 Også Algerie, Pakistan og Russland avsto fra å stemme.

Khartoum peker i retning av en vektlegging av nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser i Folkerepublikkens behandling av folkemordet. I likhet med Frankrikes rolle under folkemordet i Rwanda, tyder Kinas nære relasjoner til regimet i Khartoum på at nære relasjoner til det overgripende regimet utløser vektlegging av nasjonale interesser gjennom støtte til det overgripende regimet fremfor håndhevelse av de normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen.

5.3 Darfur fortsatt i skyggen av nord-sør-konflikten

Som jeg har vist så langt fikk folkemordet i Darfur større oppmerksomhet i løpet av 2004, og til forskjell fra folkemordet i Rwanda ledet USA an i kritikken av det overgripende regimet gjennom blant annet å anklage Al-Bashir-regimet for folkemord. Likevel fortsatte fredsprosessen mellom Nord- og Sør-Sudan å dominere omverdenens forståelse av situasjonen i Sudan. Dette kom spesielt godt til uttrykk i november samme år da fredssamtalene mellom Al-Bashir-regimet og SPLM/A beveget seg inn i en avgjørende fase. Viktigheten av fredsprosessen og den internasjonale støtten til den ble gjort klart for en hel verden da Sikkerhetsrådet i midten av november – for fjerde gang siden 1952 – flyttet all sin møtevirksomhet ut av New York. Møtene ble flyttet til Nairobi, Kenya, som hadde vært hovedsetet for forhandlingene.³²² Nairobi-møtene viser at fredsprosessen mellom Nord- og Sør-Sudan fortsatte å dominere rådets forståelse av situasjonen i Sudan gjennom hele 2004. Det kan argumenteres for at dette bildet må nyanseres noe. Til forskjell fra høsten 2003 og våren 2004, ble samtalene rundt fredsprosessen mellom nord og sør på Nairobi-møtene også brukt til å kaste lys over, og drøfte situasjonen i Darfur. Slik det blant annet kom til uttrykk i resolusjonen etter møtene, da Sikkerhetsrådet med henvisning til omverdenens vilje til å bidra til å implementere en fredsavtale mellom Khartoum og SPLM/A uttalte "...that progress towards resolution of the conflict in Darfur would create conditions conducive for delivery of such assistance".³²³

³²² S/PV.5080 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 18. november 2004.

³²³ S/RES/1574 Sikkerhetsrådsresolusjon 19. november 2004.

Da fredsavtalen mellom den sudanske regjeringen og SPLM/A ble undertegnet i januar 2005 var folkemordet utelatt fra avtalen. Viktigheten av å se de to konfliktene i Sudan i sammenheng, slik Sikkerhetsrådet hadde argumentert for på Nairobi-møtene halvannen måned tidligere, ser med andre ord ut til å ha blitt satt til side til fordel for en lenge etterlengtet fredsavtale mellom Nord- og Sør-Sudan.³²⁴ For Al-Bashir-regimet, ga undertegningen av fredsavtalene regimet en gylden mulighet til blidgjøre store deler av omverdenen og samtidig vende fokuset bort fra situasjonen i Darfur og dermed også fokuset bort fra kritikken av regimets politikk i regionen.³²⁵

5.3.1 FN: ingen hensikt, intet folkemord

Samtidig som fredsavtalen mellom den sudanske regjeringen og SPLM/A ble undertegnet i januar 2005, la UNCI frem sin rapport om situasjonen i Darfur. Som jeg redegjorde for i kapittel 1 fant UNCI at den sudanske regjeringen hadde gjort seg skyldig i grove brudd på internasjonale menneskerettighetslover. UNCI fant imidlertid ikke at politikken ble ført i den *hensikt* å utrydde hele eller deler av den afrikanske befolkningen i Darfur, og at situasjonen derfor ikke kunne beskrives som et folkemord. På den andre siden argumenterer UNCI i sin rapport for at enkeltindivider kan ha gjort seg skyldige i forbrytelser som faller inn under folkemordkonvensjonen (acts with genocidal intent).³²⁶ Dette er en problematisk tolkning av folkemordkonvensjonen hvor det må stilles spørsmålstegn ved hvordan enkeltindivider kan være skyldige i folkemord uten at folkemord finner sted. UNCI gir ikke noe klart svar på dette i sin rapport, men en mulig forklaring på UNCIs uklare definisjon av situasjonen kan være at de ikke ville avvise muligheten for folkemord fullstendig, for på den måten å unngå å blokkere en fremtidig håndhevelse av folkemordkonvensjonen. Tvetydigheten i UNCIs rapport viser, som jeg påpekte i kapittel 1, på en god måte problemene rundt

³²⁴ Vektleggingen av nord-sør-konflikten kom også til uttrykk på bakken i Darfur. Kofi Annan antydte i desember 2004 at økningen i angrep fra opprørsgrupper mot blant annet politistasjoner i forskjellige deler av Darfur den foregående måneden, i noen grad kunne tilskrives et ønske om å vende oppmerksomheten over på Darfur igjen etter møtene i Nairobi. S/2004/947 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 3. desember 2004.

³²⁵ Prunier 2007: 123.

³²⁶ UNCI 2005: 4.

den praktiske bruken av definisjonen av folkemord, spesielt problemet med å bevise hensikt.

Selv om jeg i kapittel 1 har argumentert for at UNCIs konklusjon er feil, og at situasjonen i Darfur passer inn under definisjonen av folkemord, så var den praktiske og politiske betydningen av UNCIs rapport at situasjonen i Darfur ikke utløste noen forpliktelser for Sikkerhetsrådet med hensyn til folkemordkonvensjonen. Kina har derfor ikke benyttet betegnelsen folkemord, mens USA til tross for UNCIs rapport har fortsatt å definere situasjonen i Darfur som folkemord. George W. Bush uttalte for eksempel sommeren 2006: “I believe there’s genocide taking place, and I believe we have a responsibility to work together to bring some security to the poor folks that are being harassed and raped and murdered in the far reaches of Darfur.”³²⁷ Dette indikerer en fortsatt vektlegging av normative forpliktelser fra USAs side. Spørsmålet blir da hvordan de to landene forholdt seg til folkemordet i Darfur etter UNCIs rapport?

5.4 Normative forpliktelser i USAs politikk?

De første månedene etter UNCIs rapport i januar 2005 forholdt både USA og Kina, i likhet med resten av Sikkerhetsrådet seg relativt passive med hensyn til folkemordet i Darfur. Folkemordet var gjenstand for jevnlige møter i rådet, men på disse møtene var det som regel Kofi Annan eller FNs spesialutsending Jan Pronk som informerte om situasjonen, mens mulige løsninger på situasjonen i liten grad ble diskutert. Til forskjell var implementeringen av fredsavtalen mellom Khartoum og SPLM/A et ofte diskutert tema på rådets møter i denne perioden. Dette kuliminerte med opprettelsen av den fredsbevarende styrken United Nations Mission in Sudan (UNMIS) 24. Mars.³²⁸ Styrken har ansvaret for å ha oppsyn med implementeringen av fredsavtalen og er i all hovedsak utplassert i Sør-Sudan. Dette tyder på at fredsprosessen mellom Nord- og

³²⁷ Bush 2006.

³²⁸ S/RES/1590 Sikkerhetsrådsresolusjon 24. mars 2005. Det bør bemerkes at Kina er blant de landene som bidrar med soldater til UNMIS, noe som gjenspeiler landets politikk i Sikkerhetsrådet etter 1990. Sutter 2008: 377.

Sør-Sudan fortsatte å dominere Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen også utover i 2005. Først i slutten av mars kom de første forsøkene på å finne en løsning på folkemordet i Darfur i form av to Sikkerhetsrådsresolusjoner fra henholdsvis den 29. og 31. mars. De to resolusjonene er betegnete for USA håndtering av folkemordet som helhet.

Den første av de to resolusjonene, resolusjon 1591 av 29. mars ble fremmet av USA og indikerer en vilje fra USAs side til å forsøke å stoppe folkemordet og konflikten i Darfur. Med resolusjonen vedtok Sikkerhetsrådet opprettelsen av et våpen embargo mot den sudanske staten. I samme resolusjon ble det også vedtatt at det kan innføres reiseforbud mot kjente krigsforbrytere (på begge sider av konflikten), samt fryse deres tilgang til kapital og verdier i utlandet.³²⁹ To dager senere fremmet Storbritannia et resolusjonsutkast til Sikkerhetsrådet der det ble foreslått å henvise konflikten i Darfur til aktoratet i International Criminal Court (ICC), og på den måten åpne for rettsforfølgelse av personer som har gjort seg skyldig i krigsforbrytelser og folkemord slik UNCIIs rapport åpnet for.³³⁰

Å henvise situasjonen til ICC stilte imidlertid USA ovenfor et dilemma. USA anerkjenner som kjent ikke ICC grunnet frykt for at amerikanske statsborgere skal bli gjenstand for politisk motiverte rettssaker. I stedet ønsket USA å henvise situasjonen i Darfur til en Afrikansk hybrid-domstol, men fikk ikke gjennomslag for dette forslaget i Sikkerhetsrådet. Etter å ha fremmet resolusjonen om sanksjoner mot Sudan to dager tidligere, ville et amerikansk veto mot å henvise situasjonen i Darfur til ICC sende feil signal til omverdenen og spesielt til Sudan om USAs vilje til å gjøre noe med folkemordet i Darfur. USA valgte derfor å avstå fra å stemme over resolusjonen slik at den kunne vedtas. Som USAs ambassadør til Sikkerhetsrådet uttrykte det:

...we do not agree to a Security Council referral of the situation in Darfur to the ICC and abstained in the voting on today's resolution. We decided not to oppose the resolution

³²⁹ S/RES/1591 Sikkerhetsrådsresolusjon 29. mars 2005.

³³⁰ S/RES/1593 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. mars 2005.

because of the need for the international community to work together in order to end the climate of impunity in the Sudan and because the resolution provides protection from investigation or prosecution for United States nationals and members of the armed forces of non-State parties.³³¹

Motstand mot ICC er som sitatet viser en sentral amerikansk nasjonal interesse. Og *de facto* anerkjente at domstolen har legitimitet slik USA likevel gjorde 31. mars 2005 vil jeg argumentere for at tyder på en vektlegging av normative forpliktelser fremfor nasjonale interesser i USAs Darfur-politikk. At det også var USA som fremmet resolusjonen om sanksjoner mot Sudan to dager tidligere bygger opp under et inntrykk av at USA hadde et genuint ønske om å endre situasjonen i Darfur. Sett i sammenheng med USAs vilje til å anklage Sudan for folkemord et halvår tidligere kan det argumenteres for at normative forpliktelser hadde en innvirkning på USAs Darfur-politikk.

Ser man imidlertid på USAs vilje til å følge opp disse sanksjonene utover i 2005 og videre inn i 2006 er den mildt sagt mangelfull. Darfur fortsatte riktignok å være et jevnlig diskutert tema på Sikkerhetsrådets offisielle møter også etter innføringen av de to resolusjonene i slutten mars, men i likhet med de første månedene av 2005 var disse møtene preget av at rådet ble informert om situasjonen i Darfur, uten at mulige løsninger på situasjonen ble diskutert eller forsøkt implementert.³³² I rapportene som ble lagt frem for Sikkerhetsrådet gjennom 2005 tegner det seg i stedet et bilde av et Darfur der situasjonen i liten grad bedret seg. Det eneste lyspunktet i løpet av 2005 var at den humanitære innsatsen i noen grad økte i omfang gjennom året, og bidro til å holde dødstallene nede.³³³ Bortsett fra det, kan ikke innføringen av våpenembargoen og de andre sanksjonene som ble innført i slutten av mars sies å ha hatt særlig effekt i

³³¹ S/PV.5158 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 31. mars 2005.

³³² Lederen for SPLM/A, John Garangs plutselige bortgang i et helikopterkrasj den 30. august 2005 ble naturlig nok også viet oppmerksomhet i Sikkerhetsrådet. Det er også grunn til å tro at hans død kan ha skapt uro med tanke på den relativt nylig inngåtte fredsavtalen mellom SPLM/A og regimet i Khartoum. S/PRST/2005/38 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president 02. august 2005.

³³³ Se for eksempel: S/2005/305 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur 10. mai 2005; S/2005/467 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur 18. juli 2005; S/2005/825 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur 23. desember 2005.

forhold til å forhindre folkemordet eller bedre situasjonen i Darfur mer generelt. Her må det også stilles spørsmål ved om bruken av trussel om rettsforfølgelse som sanksjon for å forhindre folkemord er tilstrekkelig?

I min definisjon av håndhevelse i kapittel 1 la jeg vekt på at håndhevelsen må være proporsjonal i forhold til behovene for sanksjoner som er nødvendig for å forhindre hvert enkelt folkemord. Rent teoretisk kan det også tenkes at en reell trussel om rettsforfølgelse ville virke avskrekkende nok til å forhindre folkemordet i Darfur. På den andre siden har ikke Sudan ratifisert Roma-statuttene som ligger til grunn for ICC. Domstolen har derfor ingen reell makt over Sudan, noe som har gjort at ICC har vært og er avhengig av Sudans velvilje og hjelp for å kunne samle inn informasjon i Sudan, og ikke minst til å pågripe mistenkte for folkemord og krigsforbrytelser. Det er derfor ikke overraskende at aktor ved ICC, Luis Moreno-Ocampo, i sin redegjørelse til Sikkerhetsrådet i desember 2007 måtte slå fast at ” [t]he Government of the Sudan has not complied with resolution 1591 (2005). The Government of Sudan is not cooperation with my Office, or with the Court”.³³⁴ Den fortsatte spiralen av folkemord gjennom hele 2005 og videre frem til i dag sammen med Moreno-Ocampos redegjørelse tyder på at trusselen om rettsforfølgelse kun har vært en teoretisk og i beste fall symbolsk trussel uten reell effekt.³³⁵

Jeg vil også stille spørsmålstegn ved bruken av økonomiske sanksjoner ovenfor Sudan. Gitt at USA i over ett tiår har praktisert forskjellige former for handelssanksjoner mot regimet i Khartoum som følge av regimets støtte til terrororganisasjoner, borgerkrigen med Sør-Sudan og nå folkemordet i Darfur, er det grunn til å tro at handelen mellom de to landene er av særlig betydning. Det må derfor stilles spørsmålstegn ved i hvilken grad økonomiske sanksjoner fra USA i det hele tatt har en betydning for den sudanske økonomien så lenge land som Kina fortsetter å kjøpe Sudans olje og investere i landet?

³³⁴ S/PV.5789 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 5. desember 2007.

³³⁵ Fowler 2006: 136-137

Det må med andre ord stilles spørsmål ved USAs vektlegging av normative forpliktelser i sin håndtering av folkemordet i Darfur når Bush-administrasjonen i så liten grad gjennom 2005 viste en vilje til å følge opp sanksjonene som de selv hadde fremmet og støttet oppunder. I tillegg må det stilles spørsmål ved om bruken av økonomiske sanksjoner og trussel om rettsforfølgelse er en tilstrekkelig håndhevelse av folkemordkonvensjonen all den tid folkemordet har fått fortsette med uforminsket styrke. Spørsmålet blir med andre ord hvor sterkt innslaget av normative forpliktelser er i USAs behandling av folkemordet i Darfur?

5.4.1 Nasjonale interesser i USAs politikk?

Utover høsten 2005 og inne i 2006 utviklet konflikten i Darfur seg fra vondt til verre. Fra å være en borgerkrig spredde konflikten seg til Sudans naboland Tsjad og gjorde med det konflikten enda mer uoversiktlig. På samme tid begynte også motsetningene innad i de to største opprørsgruppene i Darfur, SLM og JEM å vise seg for alvor i form av væpnede kamper mellom forskjellige fraksjoner innad i de forskjellige militsene.³³⁶ Stridighetene innad i opprørsgruppene kom for alvor til overflaten i mai 2006 da den såkalte Darfur Peace Agreement - som hadde blitt fremforhandlet i regi av AU de foregående månedene i Abuja, Nigeria - ble åpnet for signering. Håpet om at avtalen ville utgjøre grunnmuren i den videre fredsprosessen svant imidlertid raskt hen ettersom det blant opprørerne kun var en fraksjon av SLM som var villig til å undertegne avtalen. Til tross for gjentatte oppfordringer fra FN og AU gjorde JEM og resten av SLM det klart i begynnelsen av juni samme år at de ikke hadde til hensikt å undertegne avtalen.³³⁷

Folkemordet fikk med andre ord lov til å fortsette samtidig som det var klart for alle involverte at Sikkerhetsrådets politikk for å stoppe konflikten og folkemordet ikke hadde fungert. FNs spesialutsending til Sudan, Jan Pronk, sin beskrivelse av situasjonen er kanskje den mest dekkende: "Terror continues. Looking back at three

³³⁶ For en oversikt, se Prunier 2007: 169-172.

³³⁷ S/2006/591 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 28. juli 2006.

years of killings and ethnic cleansing in Darfur, we must admit that our peace strategy has failed”.³³⁸ Heller ikke AUs militære nærvær i form av AMIS-styrken, som ble opprettet som en del av N’Djamena-avtalen i april 2004, hadde hatt den ønskede effekten på situasjonen, til det var styrken for liten og for dårlig finansiert og med et for snevert mandat til effektivt å kunne skape sikkerhet i regionen. I januar 2006 ba derfor AUs Freds- og Sikkerhetsråd (Peace and Security Council, PSC) FN om at AMIS ble byttet ut med en bedre finansiert og utrustet FN-styrke med et sterkere mandat. Både USA og kanskje noe overraskende Kina støttet forslaget.³³⁹ Rent praktisk førte forslaget i første omgang til at Sikkerhetsrådet ved rådets president i begynnelsen av februar 2006 anmodet Kofi Annan om umiddelbart å igangsette arbeidet med å planlegge en eventuell FN-overtagelse av AUs operasjon i Darfur.³⁴⁰

USAs ambassadør til Sikkerhetsrådet, John Bolton, annonserte i januar 2006 at USA ville bruke sitt presidentskap i Sikkerhetsrådet den påfølgende måneden ”to move fast and far” i forhold til å etablere en FN-styrke i Darfur.³⁴¹ Boltons optimistiske retorikk ble fulgt opp av George W. Bush da han i midten av februar ”called for doubling of the number of international troops in the war-ravaged Darfur region of Sudan and a bigger role for NATO in the peacekeeping effort”.³⁴² Det fantes imidlertid ingen konkrete planer om at NATO skulle delta i en slik operasjon. I tillegg var det få om noen utover AU, som var villige til å bidra med tropper til en FN-operasjon i Darfur. Gitt USAs sterke retorikk om å gjøre noe med situasjonen i Darfur er det naturlig å spørre seg hvorfor USA ikke sa seg villig til å bidra med tropper til en FN-styrke?

Som nevnt tidligere var Bush allerede i sin første presidentvalgkamp klar på at han ikke ville sende amerikanske soldater for å forhindre folkemord eller etnisk rensning. I 2006, med store styrker bundet opp i operasjoner i både Afghanistan og Irak, var

³³⁸ Sitert i Sudan Tribune 14. januar 2006.

³³⁹ På den andre siden har Kina etter den kalde krigen, som påpekt tidligere, i økende grad stemt for fredsbevarende operasjoner så lenge disse ikke har brutt med suverenitetsprinsippet.

³⁴⁰ S/PRST/2006/5 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 03. februar 2006.

³⁴¹ Sitert i Prunier 2007: 173.

³⁴² Sitert i Vandeheim og Lynch 2006.

amerikansk deltagelse i en FN-operasjon i Darfur enda mindre aktuelt. Det kan med andre ord argumenteres for at vektleggingen av normative forpliktelser, som jeg har argumentert for ovenfor at finnes i USAs Darfur-politikk, ble tilsidesatt til fordel for nasjonale interesser når håndhevelse av folkemordkonvensjonen krevde bruk av militærmakt. Samtidig må det påpekes at selv om tropper hadde vært tilgjengelige og det hadde vært politisk vilje til å sende dem, så ville amerikanske styrker i nok et muslimsk land virket mot sin hensikt og bli oppfattet som en provokasjon i flere deler av den muslimske verden. Amerikanske styrker ville mest sannsynlig fungert som en ”magnet” på terrororganisasjoner som Al-Qaeda. En frykt som ble bekreftet av Bin Laden da ha i april 2006 uttalte følgende med referanse til et mulig amerikansk bidrag til en fredsbevarende styrke i Darfur:

This is a continuous Crusader-Zionist war against Muslims. In this respect I am inviting the mujahidin and their supporters in the Sudan and other countries around, including the Arabian peninsula in particular, to prepare all that is needed for a long-term war against the Crusaders and thieves in western Sudan.³⁴³

Troppebidrag fra USA var med andre ord utelukket. Egeland argumenterer imidlertid for at hvis USA virkelig ønsket og fortsatt ønsker å forhindre folkemordet i Darfur, så kunne de i langt større grad bidratt med det nødvendige utstyret som AMIS-styrken trengte i 2006, og som den kombinerte FN-AU-styrken som skal plasseres ut på våren 2008 har behov for.³⁴⁴ Egeland påpekte også videre at hvis USA er redd for signaleffekten av amerikansk utstyr i Darfur, så kan de gi utstyret via andre land eller gi FN pengene til å kjøpe utstyret selv.³⁴⁵ Bush-administrasjonens manglende vilje til å bidra med nødvendig utstyr undergraver med andre ord vektleggingen av normative forpliktelser i landets retorikk. Det undergraver også betydningen av landets bruk av sanksjoner ovenfor Al-Bashir-regimet og bidrag til nødhjelp i Darfur. Jeg vil derfor argumentere for at USA, stilt ovenfor folkemord der bruk av militærmakt er nødvendig for å stoppe folkemord, vil vektlegge nasjonale interesser fremfor normative

³⁴³ Al-Jazeera 2006. Avskrift av lydopptak av Osama Bin Laden.

³⁴⁴ Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008.

³⁴⁵ Ibid.

forpliktelser. Det ser med andre ord ut til å være et gap mellom USAs retorikk og vilje til å benytte nødvendig makt for å stoppe folkemordet. Ser man dette i forhold til betydningen av de to faktorene relasjoner til landet og forståelse av situasjonen, så bygger dette oppunder funnene fra den foregående analysen av folkemordet i Rwanda der betydningen av disse faktorene ser ut til å være fraværende med hensyn til å forklare den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Også med hensyn til betydningen av styresett ser ut til å følge funnene fra det foregående kapittelet.

Da verken USA eller noen andre sa seg villige til å bidra med de nødvendige troppene til en FN-operasjon, ble det i stedet bestemt å forlenge AMIS mandat til september samme år uten en klar plan for når og hvordan en eventuell overgang fra en AU til en FN styrke ville fungere.³⁴⁶ Boltons mål om å "move fast and far" lot med andre ord vente på seg. Mens USAs politikk har vært preget av et gap mellom retorikk og vilje til å benytte nødvendig makt for å stoppe folkemordet, har Kina på den andre siden vært relativt konstante i sin støtte til Sudan i samme periode.

5.5 Fortsatt kinesisk støtte til Sudan

Til forskjell fra USA, demonstrerte Kina nok en gang sin støtte til regimet i Khartoum ved å avstå fra å stemme over resolusjon 1591 og 1593 i slutten av mars 2005. Resolusjonene åpnet som nevnt tidligere henholdsvis for å etablere et våpenembargo mot Sudan og henvise situasjonen til ICC. Kina argumenterte blant annet for at et våpenembargo mot Al-Bashir-regimet var direkte uklokt: "China has repeatedly stressed that the Security Council should exercise the greatest caution with respect to "measures" that could make negotiations more difficult and have a negative impact on the peace process."³⁴⁷ Folkerepublikkens støtte til Sudan kom også til uttrykk da Sikkerhetsrådet vedtok å henvise konflikten til ICC to dager senere.

When trying to solve the question of Darfur, it is also necessary to sustain the hard-won results in the North-South peace process. [...] Based on that position and out of respect for

³⁴⁶ ICG 2006a: 20.

³⁴⁷ S/PV.5153 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 29. mars 2005.

national judicial sovereignty, we would prefer to see perpetrators of gross violations of human rights stand trial in the Sudanese judicial system.³⁴⁸

Kinas holdning til de to resolusjonene bygger oppunder Folkerepublikkens støtte til regimet i Khartoum og med det, vektleggingen av nasjonale interesser.

Da spørsmålet om å bytte ut AUs AMIS-styrke i Darfur med en FN-styrke ble gjort aktuelt i januar 2006 støttet som nevnt Kina forslaget. Folkerepublikken gjorde det imidlertid klart at de kun ville støtte en utplassering av en FN-styrke hvis utplasseringen hadde Sudans samtykke, en politikk som kan sees i forlengelsen av Kinas politikk i Sikkerhetsrådet etter den kalde krigen mer generelt. Etter press fra blant andre Kina gjorde Sikkerhetsrådet det derfor klart at en eventuell overgang fra AMIS til en FN-styrke i Darfur ikke ville skje på bekostning av Sudans territoriale suverenitet.³⁴⁹ Diskusjonen om en mulig FN-styrke i Darfur fremprovoserte likevel negative reaksjoner fra regimet i Khartoum. Al-Bashir kunngjorde i februar 2006 at "Sudan and Darfur will be a graveyard for any foreign troops venturing to enter".³⁵⁰ Behovet for samtykke fra regimet i Khartoum ble dermed avgjørende og det eneste landet som i realiteten kunne tvinge den sudanske regjeringen til å gi et slikt samtykke var Kina, i kraft av sin rolle som Sudans allierte og landets største investor.

Eventuelle håp om at Kina, stilt ovenfor det økende kaoset i Darfur, ville endre sin politikk og presse frem en tilsvarende endring i Sudans Darfur-politikk, fikk et kraftig tilbakeslag i midten av april 2006. Sammen med Russland gjorde Kina det klart at de ville motsette seg et forslag om sanksjoner mot fire sudanesere, henholdsvis to opprørere, et medlem av Janjaweed-militsen og en representant for den sudanske staten. International Crises Group tolker dette som en trussel om å nedlegge veto fra Kinas side.³⁵¹ Gitt at Kina har uttrykt sin motstand i Sikkerhetsrådet ved å avstå fra å stemme over resolusjoner så er trussel om veto en sterk indikator på landets støtte til

³⁴⁸ S/PV.5158 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 31. mars 2005.

³⁴⁹ S/PRST/2006/16 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 11. april 2006.

³⁵⁰ Sitert i ICG 2006a: 21.

³⁵¹ ICG 2006a: 21.

Sudan. Resolusjonsutkastet var det første forsøket på å følge opp resolusjon 1591 fra mars 2005 hvor Sikkerhetsrådet åpnet for sanksjoner mot kjente krigsforbrytere.³⁵² Kinas ambassadør til Sikkerhetsrådet, Wang Guangya, forklarte Kinas standpunkt med at tidspunktet for slike sanksjoner var feil, gitt det da pågående forsøket på å forhandle frem en fredsavtale i Abuja. USA, som uttrykte sterk støtte til forslaget om sanksjoner, truet med å tvinge frem en offentlig avstemning på temaet.³⁵³

USA gjorde alvor av sine trusler da de halvannen uke senere, sammen med flere andre medlemmer av Sikkerhetsrådet, la frem et lignende utkast til resolusjon for avstemning. Ikke overraskende avsto Kina fra å stemme over resolusjonen. Nok en gang argumenterte Kinas ambassadør for at tidspunktet for resolusjonen var feil og at man heller burde ventet til fredssamtalene i Abuja ble avsluttet ved slutten av måneden.³⁵⁴ Resolusjonen ble likevel vedtatt med 12 stemmer for og ingen imot.³⁵⁵ Kinas motstand mot sanksjonene bygger oppunder et bilde av Kina som i sin håndtering av folkemordet i Darfur har vektlagt nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser på samme måte som Frankrike gjorde det under folkemordet i Rwanda. USA på sin side viste i debatten rundt sanksjoner mot Sudan nok en gang vilje til å forsøke å finne løsninger på situasjonen i Darfur ved å bidra til å fremme resolusjoner med mål om å tvinge Sudan til å endre sin politikk i Darfur. Som nevnt tidligere må det imidlertid stilles spørsmål ved effekten av amerikanske sanksjoner mot Sudan. Tross Kinas motstand mot sanksjonene og USAs motstand mot å bli trukket militært inn i Darfur fortsatte Sikkerhetsrådet arbeidet med å få på plass en FN-styrke i Darfur utover våren og sommeren 2006.

5.5.1 FN vedtar å sende soldater

Arbeidet med å få på plass en FN-styrke kuliminerte med resolusjon 1706 31. august 2006. I resolusjonen, som var lagt frem av blant andre USA, ble det bestemt at UNMIS

³⁵² Det var også ventet at Qatar som det eneste arabiske medlemslandet i Sikkerhetsrådet også ville motsette seg sanksjonene.

³⁵³ Sudan Tribune 17. april 2006.

³⁵⁴ S/PV.5423 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 25. april 2006. Også Qatar og Russland avsto fra å stemme.

³⁵⁵ S/RES/1672 Sikkerhetsrådsresolusjon 25. april 2006.

mandat skulle utvides fra å bistå i implementeringen av fredsavtalen mellom Nord- og Sør-Sudan til også å inkludere Darfur og implementeringen av Abuja-avtalen.³⁵⁶ Til denne oppgave ble det bestemt å styrke UNAMIS med henholdsvis 17.300 soldater og 3.300 sivile politifolk.³⁵⁷ Å utvide mandatet til UNMIS må sees som en erkjennelse av at utplasseringen av en FN-styrke i Darfur hadde tatt for lang tid og at behovet for sikkerhet både for sivile og hjelpearbeidere i Darfur var stadig økende. Resolusjonen understreket imidlertid, etter press fra Kina, at utplasseringen av FN-styrken bare ville skje med Sudans samtykke.³⁵⁸ I forlengelsen av dette ble Sudan invitert til et spesialmøte i regi av Sikkerhetsrådet angående situasjonen i Darfur i den hensikt å forhandle frem et samtykke fra Sudans side. Siste frist for å starte utplasseringen ble satt til slutten av 2006.

Selv om Kina hadde fått sitt krav om samtykke innfridd, valgte Folkerepublikken å avstå fra å stemme over resolusjonen da de anså tidspunktet for resolusjonen som feil. I Kinas øyne var resolusjonsvedtaket forhastet og sendte et feil signal til Al-Bashir-regimet, noe som igjen ville gjøre det vanskeligere å finne en løsning på situasjonen i Darfur.³⁵⁹ Fra den amerikanske siden ble imidlertid ikke kravet om samtykke fra Sudan tolket som absolutt. Det ble i stedet argumentert for at resolusjonen *inviterte* Sudan til å gi sitt samtykke, men at et slikt samtykke i utgangspunktet var unødvendig.³⁶⁰ USAs ambassadør til Sikkerhetsrådet, John Bolton, la i tillegg vekt på viktigheten av en rask implementering av resolusjonen: "Every day we delay only adds to the suffering of the Sudanese people and extends the genocide"³⁶¹. Sitatet understreket også USAs fortsatte forståelse av situasjonen i Darfur som et folkemord. Viljen til å utplassere FN-styrken i Darfur uten Sudans samtykke viste seg imidlertid raskt å utebli. Allerede før resolusjon 1706 ble vedtatt 31. august gikk Al-Bashir-regimet ut og blankt avviste alle muligheter for å bytte ut AUs AMIS-styrke med en

³⁵⁶ S/RES/1706 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. august 2006.

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ S/PV.5519 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 31. august 2006.

³⁶⁰ Frazer og Silverberg 2006.

³⁶¹ S/PV.5519 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøte 31. august 2006.

FN-stryke. Også invitasjonen til Sikkerhetsrådets spesialmøte om Darfur ble blankt avslått av regimet i Khartoum. I lys av Sudans steile holdning er det ikke overraskende at viljen til å utplassere FN-styrken med makt uteble. USAs og Sikkerhetsrådets manglende vilje til å sette makt bak sine krav og vedtak viste imidlertid nok en gang at når de mulige kostnadene blir for store vil viljen til å sette normative forpliktelser fremfor nasjonale interesser svekkes.

5.6 Endres Kinas rolle?

Som jeg har vist så langt i analysen har Kina vært konsekvent i sin støtte til Al-Bashir-regimet fra sommeren 2004 da kritikken av regimets politikk i Darfur for alvor begynte å gjøre seg gjeldende og frem til og med sommeren 2006. Kina har riktignok med jevne mellomrom argumentert for behovet om å gjøre noe med den alvorlige situasjonen i Darfur - slik de for eksempel gjorde i januar 2006 da de uttrykte støtte til forslaget om å erstatte AUs AMIS-styrke med en mer robust FN-styrke – men Folkerepublikken har ikke vist noen vilje gjennom hele denne perioden til å presse frem endringer i Sudans Darfur-politikk. Jeg vil derfor argumentere for at Kina, stilt ovenfor folkemordet i Darfur har nedprioritert normative forpliktelser til fordel for nasjonale interesser i form av en klar støtte til Sudan. Dette tyder også på at Kina ikke er villig til å sette ønsket om å fremstå som en mer ansvarlig aktør internasjonalt fremfor viktige nasjonale interesser.

Kina fortsatte å uttrykke sin støtte til Sudan utover på høsten 2006 og våren 2007. Dette kom blant annet til uttrykk da Kinas statsminister Wen Jiabao på en pressekonferanse i London i september 2006 uttalte at Kina riktignok var "very much concerned about the stability in Darfur [...] and of course [...] support the international society's decision to send in peacekeepers", før han la til: "However we hope that in order to have an effective implementation and operation by the peacekeepers, consent from the Sudanese government and consent from the Africa

Union are given”.³⁶² På sitt besøk til Sudan i februar 2007 skal riktignok Kinas president, Hu Jintao, privat ha oppfordret Sudans president Al-Bashir om å gjøre noe med situasjonen i Darfur, men offentlig understreket Hu Jintao nok en gang Kinas støtte til Sudan i form av blant annet et rentefritt lån på 100 millioner yen for å bygge et nytt presidentpalass, samt avskrivning av 70 millioner yen i sudansk gjeld til Kina.³⁶³ Kinas støtte til regimet i Khartoum fortsatte med andre ord også inn i 2007.

Samtidig kan det argumenteres for at det skjer en endring utover høsten 2006 og inn i 2007 i *hvordan* Kina uttrykker sin støtte til Al-Bashir regimet. Sudans vedvarende, og åpenlyse motstand mot å rette seg etter pålegg fra det internasjonale samfunnet om å stoppe folkemordet og konflikten i Darfur resulterte i løpet av 2006 og 2007 for alvor i en økende kritikk også av Kina. Kritikken toppet seg i mars-april 2007 da flere aktivister med blant andre skuespiller og fredsaktivist Mia Farrow i spissen koblet folkemordet i Darfur med det forestående OL i Beijing i august 2008.³⁶⁴ Med betegnelser som ”genocide games” og ”genocide olympics” ble det forsøkt å bringe skam (”shaming”) over Kinas håndtering av folkemordet i Darfur og på den måten presse Kina til å endre sin politikk overfor Sudan. Som tilsvarende på den økende kritikken av landets støtte til Sudan ga Folkerepublikken ved flere anledninger utover høsten 2006 uttrykk for bekymring for Sudans manglende vilje til å tillate den vedtatte FN-styrke i Darfur. I forlengelsen av dette påtok Kina seg også en langt mer aktiv meglingsrolle ovenfor Al-Bashir-regimet for å finne en løsning på situasjonen.

Denne endringen i Kinas politikk kom til uttrykk i midten av september 2006, da Wang Guangya, Kinas ambassadør til Sikkerhetsrådet, fortalte pressen at den kinesiske regjeringen hadde presset Sudan både i Beijing og i Khartoum for å få Sudan til å gi sitt samtykke til den vedtatte FN-stryken. ”We sent a message to them that we feel the U.N. taking over is a good idea, but it is up to them to agree to that”. Før han understreket at: ”We are not imposing on them. We need to have them consider it and

³⁶² Jiabo 2006.

³⁶³ Sudan Tribune 3. februar 2007.

³⁶⁴ Se for eksempel: Cullen 25. mars 2007; Sudan Tribune 29. mars 2007.

agree to it”.³⁶⁵ Som dette viser, holdt Guangya fast på referansen til Sudans suverenitet, men til forskjell fra tidligere uttalelser etterlater Guangyas uttalelse likevel liten tvil om at Kina ønsket en endring i Sudans Darfur-politikk.

Kina gjentok kritikken av Sudan på det kinesisk-afrikanske toppmøtet i Beijing en drøy måned senere, da Kinas president med referanse til Darfur offentlig uttalte at ”the Sudanese government can find an appropriate settlement, maintain stability and constantly improve the humanitarian conditions in the region”.³⁶⁶ Kina skal også ha spilt en viktig rolle som megler da Sudan endelig valgte å sette seg ved møtebordet på Sikkerhetsrådets spesialmøte om Darfur et par dager senere i AUs hovedkvarter i Addis Abeba, Etiopia. I et forsøk på å få Sudan til å gi sitt samtykke til en FN-styrke i Sudan hadde Kofi Annan i forkant av møtet lansert den såkalte ”Annan-planen”, et veikart over tre faser for utplasseringen av en kombinert AU-FN-stryke i Darfur. Sudan ga sitt prinsipielle samtykke til planen etter intense forhandlinger der Kinas ambassadør til Sikkerhetsrådet skal ha spilt en avgjørende rolle.³⁶⁷

Med dette som bakteppe kan det argumenteres for at Kina endrer sin politikk overfor Sudan utover høsten 2006 og inn i 2007 som følge av en økende kritikk av Folkerepublikkens støtte til regimet i Khartoum. Som vist ovenfor rokket ikke denne endringen ved Kinas grunnleggende støtte til Sudan, men den økende kritikken av Folkerepublikken ser ut til å ha tvunget Kina til å innta en langt mer aktiv rolle i forhold til å finne en løsning på folkemordet og konflikten i Darfur. Gitt at det på høsten 2006 var over to år siden USA betegnet situasjonen som folkemord er det liten grunn til å tro at endringen i Kinas politikk skyldes en endring i Folkerepublikkens forståelse av situasjonen. Det er mer nærliggende å tro at Kinas rykte internasjonalt var en utløsende årsak til endringen i landets politikk.

³⁶⁵ Gjengitt i Sudan Tribune 15. september 2006.

³⁶⁶ China Daily 3. november 2006.

³⁶⁷ Worth 17. november 2006; Natisios 2006.

5.7 USA fortsetter sin vektlegging av nasjonale interesser

I etterkant av møtet i Addis Abeba påpekte Andrew Natsios, (som nå var) USAs spesialutsending til Sudan, at møtene ikke var et gjennombrudd, men et skritt i riktig retning, og at en videre fredsprosess var avhengig av at utplasseringen av FN-styrken i Darfur tok til senest ved slutten av 2006 i henhold til tidsfristen satt i resolusjon 1706.³⁶⁸

Den første fasen av Annans plan, bestående av noe militærutstyr og et mindre antall militære offiserer og FN-politi ble utplassert etter planen. Utplasseringen av over 3000 FN-soldater og politi i fase to av Annans plan lot imidlertid vente på seg da regimet i Khartoum igjen motsatte seg FN-soldater i Darfur. De argumenterte for at utplasseringen av FN-styrken ville være et brudd på Sudans suverenitet og et skjult forsøk på en ny-kolonisering av landet.³⁶⁹ FN svarte med å gjenoppta forhandlingene om utplasseringen av FN-styrken i Darfur og viste med det nok en gang både USA og Sikkerhetsrådet mer generelt sin manglende vilje til å sette makt bak sin politikk. Dette sendte også et klart signal til Al-Bashir-regimet om at de kunne fortsette sin destruktive politikk i Darfur. I sin siste redegjørelse om situasjonen til Sikkerhetsrådet i slutten av desember 2006 tegnet Kofi Annan det dystreste bildet av situasjonen i Darfur til da i den over fire år lange konflikten.³⁷⁰ Det eneste lyspunktet var at effekten av den nødhjelpen som faktisk kom frem fortsatte å øke til tross for at angrep på AMIS-soldater og hjelpearbeidere var på sitt høyeste nivå under folkemordet de to siste månedene av 2006, noe som hadde bidratt til å begrense på AU og de humanitære organisasjonenes aksjonsradius.³⁷¹

Forhandlingene mellom FN og AU på den ene siden og Sudan på den andre dro ut i tid og fortsatte frem til mars 2007 da Al-Bashir i et brev til FNs nye Generalsekretær, Ban

³⁶⁸ Natsios 2006.

³⁶⁹ S/2006/1041 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 28. desember 2006.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Ibid.

Ki-moon, avviste flere sentrale aspekter av Annan-planene.³⁷² USAs umiddelbare reaksjon var å true med nye (unilaterale) sanksjoner. George W. Bush gjentok truslene den påfølgende måneden.³⁷³ Konkret truet Bush-administrasjonen med innstramming av eksisterende sanksjoner, nye sanksjoner mot enkeltpersoner ansvarlige for folkemordet og resolusjonsutkast til Sikkerhetsrådet med forslag om ytterligere tiltak.³⁷⁴ USA gjorde alvor av sine trusler en drøy måned senere og innførte sanksjoner mot utvalgte ledere i regimet i Khartoum og et 30-talls bedrifter eid eller kontrollert av den sudanske staten.³⁷⁵ Med sanksjonene viste USA nok en gang vilje til å forsøke å presse frem en endring i Sudans politikk i Darfur gjennom sanksjoner og diplomatisk press, men Bush-administrasjonen vist fortsatt ingen vilje til å bidra militært. Som jeg vil vise under punkt 5.8 nedenfor, valgte Sudan i juni samme år å tillate FN-soldater i Darfu. Hvorvidt dette skyldes de nye sanksjonene fra USA eller press fra Kina eller om det var nok en taktisk innrømmelse fra regimet i Khartoum er uvisst. Effekten av USAs sanksjoner er med andre ord usikker.

Den endelige utplasseringen av den kombinerte FN-AU-styrken ble vedtatt på Sikkerhetsrådsmøtet 31. juli samme år som resolusjon 1769.³⁷⁶ Styrken fikk navnet United Nations – African Union Mission in Darfur (UNAMID). Den 26 000 mann store styrken er den største FN-styrken som noen gang er vedtatt. Som jeg har drøftet tidligere i kapittelet er ikke et amerikansk troppebidrag i en FN-operasjon i Darfur mulig grunnet en kombinasjon av mangel på tropper, mangel på generell politisk vilje til å sende amerikanske soldater på slike oppdrag og en reell trussel om at terrororganisasjoner som Al-Qaeda vil kunne forsøke å etablere seg i regionen for å skade USAs og dets allierte. På den andre siden har ikke USA heller etter opprettelsen av UNAMID vist en vilje til å bidra med nødvendig utstyr til styrken. Som påpekt argumenterer blant andre Egeland for at hvis USA virkelig ønsker å forhindre

³⁷² Sudan Tribune 12. mars 2007

³⁷³ Bush 18. april 2007.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ Fact Sheet 29. mai 2007.

³⁷⁶ S/RES/1769 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. juli 2007; Sullivan 1. august 2007

folkemordet så ville det i større grad bidratt med nødvendig utstyr til operasjonen.³⁷⁷ Det kan late til at USAs vektlegging av normative interesser ikke omfatter bruk av militærmakt i form av soldater eller utstyr og at den vektleggingen av normative forpliktelser som jeg har argumentert for at gjorde seg gjeldene i 2004 og til dels i 2005 må sees i sammenheng med at bruk av militærmakt fra FNs siden ikke var et aktuelt tema.

5.8 Kinesisk balansegang mellom kritikk og fortsatt støtte til Sudan

Forhandlingen mellom FN og AU på den ene siden og Sudan på den andre opplevde et hardt tilbakeslag i mars 2007 da Al-Bashir i et brev til FNs nye Generalsekretær, Ban Ki-moon, avviste flere sentrale aspekter av Annan-planen.³⁷⁸ Fra kinesisk hold ble Sudans åpenlyse motvilje møtt med krav om at den sudanske regjeringen forklarte seg, mens det fra amerikansk hold ble antydnet nye sanksjoner.³⁷⁹ Kina gjorde det imidlertid klart at sanksjoner ikke var et alternativ, og understreket med det sin fortsatte støtte til Sudan. Samtidig påpekte Kina at Khartoums steile holdning til FN-styrken ikke var "what we expect at the council", noe som bygger opp under inntrykket av at Kina i løpet av høsten 2006 – våren 2007 påtok seg en mer aktiv rolle i forhold til å påvirke Sudans Darfur-politikk.³⁸⁰ Kina understreket også sin kritikk av Sudan da Kinas spesialutsending og vise-utenriksminister, Zhai Jun, reiste til Sudan i begynnelsen av april: "We hope the Sudanese government may demonstrate flexibility to Annan's plan for we think that the plan is comparably practical, acceptable to international community and close to what Sudan thinks."³⁸¹

Kinas kritikk av Sudan på våren 2007 understreker landets mer aktive rolle i forhold til å finne en løsning på konflikten i Darfur. At Kina likevel fortsatte å legge sin hovedvekt på fortsatt støtte til regimet i Khartoum, og med det, nasjonale interesser,

³⁷⁷ Egeland intervjuet av forfatter 16. april 2008.

³⁷⁸ Sudan Tribune 12. mars 2007.

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ Ali 2007.

³⁸¹ Jun 2007.

ble ettertrykkelig slått fast da Amnesty International i en rapport fra mai 2007 presenterte bilder av kinesisk bygde militærfly på flyplasser i Darfur, et direkte brudd på våpenembargoen. Sikkerhetsrådet vedtok i resolusjon 1591 i slutten av mars 2005.³⁸²

Kina fortsatte likevel sin balansegang mellom vennlig press og støtte til regimet i Khartoum utover sommeren 2007, samtidig som forhandlingen mellom FN, AU og Sudan om utplasseringen av hybrid-styrken i Darfur fortsatte. Etter måneder med forhandlinger aksepterte Sudan i midten av juni 2007 utplasseringen av FN-soldater i Darfur.³⁸³ I forhandlingene som fulgte bidro blant andre Kina til å få Sudan til å gi sitt samtykke ved å svekke resolusjonsutkastet for utplasseringen av hybridstyrken. Resolusjonen 1769 ble som nevnt enstemmig vedtatt på Sikkerhetsrådsmøte 31. juli 2007, og United Nations – African Union Mission in Darfur (UNAMID) var en realitet.³⁸⁴ Forhandlingene i forkant av resolusjon 1769 bygger opp under Kinas mer aktive rolle for å finne en løsning på situasjonen i Darfur. I tillegg er det verdt å merke seg at Kina er blant landene som har sagt seg villige til å bidra med soldater til hybridstyrken. Noe som bygger oppunder en forståelse av Kinas politikk etter 1990 der Folkerepublikken har vist en økende vilje til å bidra til fredsbevarende operasjoner som ikke bryter med suverenitetsprinsippet. Likevel dominerer nasjonale interesser Kinas håndtering av folkemordet i Darfur slik analysen her har vist.

5.9 Oppsummering

Mens analysen av folkemordet i Rwanda viste en klar vektlegging av nasjonale interesser for både Frankrike og USA, har analysen av det pågående folkemordet i Darfur ikke gitt et like klart funn. Det som synes klart er at Kina under folkemordet i Darfur, i likhet med Frankrike ti år tidligere, har lagt nasjonale interesser til grunn for sin håndtering av folkemordet. Et funn som ikke er spesielt overraskende gitt Kinas

³⁸² Amnesty International 2007; S/RES/1591 Sikkerhetsrådsresolusjon 29. mars 2005.

³⁸³ Sudan Tribune 18. juni 2007; se også: S/PRST/2007/15 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 25. mai 2007.

³⁸⁴ S/RES/1769 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. juli 2007; Sullivan 1. august 2007.

sterke vektlegging av ikke-innblanding i andre lands indre anliggende. Det er imidlertid interessant at Kina i stor grad har satt til side sitt uttalte ønske om å fremstå som en mer ansvarlig aktør internasjonalt når sentrale nasjonal interesse som jevntilgang på olje, og med det Kinas forhold til Sudan blir satt under press slik tilfellet har vært under det pågående folkemordet i Darfur.

USAs politikk under folkemordet er ikke like klar. Bush-administrasjonen var relativt tidlig ute med å definere situasjonen i Darfur som et folkemord høsten 2004, noe som indikerer en vektlegging av de normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen. Som jeg har vist i dette kapittelet har USA også stått i spissen for innføringen av en rekke sanksjoner og resolusjoner som har hatt til hensikt å forhindre folkemordet. USA har også gjennom hele folkemordet vært den klart største bidragsyteren til det humanitære arbeidet i Darfur. Alt dette i retning av en vektlegging av normative forpliktelser i USAs håndtering av folkemordet i Darfur. På den andre siden har ikke bruk av militærmakt fra amerikansk side noen gang vært et alternativ. George W. Bush det som nevnt klart allerede i sin første presidentvalgkamp at han ikke ville sende amerikanske soldater for å forhindre et nytt Rwanda, noe som peker i retning av en vektlegging av nasjonale interesser. Det kan imidlertid argumenteres for at mangel på soldater som følge av USAs operasjoner i Irak og Afghanistan, sammen med en reell trussel om at terrororganisasjoner som Al-Qaeda ville ha etablert seg i Darfur i den hensikt å angripe amerikanske styrker, har bidratt til å gjøre amerikanske styrkebidrag mindre aktuelt. Men som blant andre Egeland påpeker, hvis USA virkelig ønsker å forhindre folkemordet i Darfur så ville de bidratt i større grad med nødvendige utstyret både til den tidligere AMIS-styrken og den nylig etablerte UNAMID-styrken. USAs manglende vilje til å bidra militært i form av soldater eller utstyr undergraver de normative forpliktelsene jeg vil argumentere for at finnes i USAs retorikk, bruk av sanksjoner mot Al-Bashir-regimet og bidragene til nødhjelpsarbeidet i Darfur. Jeg vil derfor argumentere for at også USA vektlegger nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser i sin behandling av folkemordet i Darfur. Både USAs og Kinas behandling av folkemordet i Darfur bygger dermed oppunder funnene fra analysen av folkemordet i Rwanda.

Ser man USAs og Kinas politikk under folkemordet i Darfur i forholdt til Herrmann og Shannons vektlegging av relasjoner til landet og forståelse av situasjonen ser det ut til at analysen av folkemordet i Darfur bekrefter funnene fra analysen av folkemordet i Rwanda. Nemlig at ingen av de to faktorene ser ut til å ha en betydning for å forstå den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Også betydningen av styresett hos håndheverne må kommenteres her. I det foregående analysekapittelet argumenterte jeg for at det faktum at USAs og Frankrike var demokratier ikke utløste en håndhevelse av folkemordkonvensjonen. Gitt USAs vektlegging av nasjonale interesser under det pågående folkemordet i Darfur ser det ut til at dette funnet har blitt bekreftet. At det autoritære Kina også vektlegger nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser tyder på at styresett ikke har en betydning for å forstå den manglende håndhevelsen av konvensjonen.³⁸⁵

³⁸⁵ Utplasseringen av UNAMID-styrken som ble vedtatt av Sikkerhetsrådet 31. juli 2007 skulle etter planen være på plass i løpet av våren 2008. I sin redegjørelse til Sikkerhetsrådet i februar 2008 om situasjonen i Darfur, la Ban Ki-moon vekt på at utplasseringen var i gang, men at det allerede var blitt forsinket. Forsinkelsene skyldtes blant annet at regimet i Khartoum har fortsatt og trenere utplasseringen av styrken, noe som blant annet har resultert i at Norge og Sverige har trukket sitt tilbud til å bidra med soldater. Da denne oppgaven ble trykket i mai 2008, hadde enda ikke styrken nådd sin fulle styrke. S/2008/98 Generalsekretær Ban Ki-moons redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 14. februar 2008.

6.0 Funn og konklusjon

Hvorfor har folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur? Denne problemstillingen har vært utgangspunktet for min masteroppgave. Jeg har forsøkt å belyse problemstillingen gjennom fire underproblemstillinger med utgangspunkt i teori om normers betydning i internasjonale relasjoner. Disse har vært: P₁: I hvilken grad har nasjonale interesser blitt vektlagt fremfor normative forpliktelser eller omvendt? P₂: I hvilken grad påvirker forståelse av situasjonen håndhevelsen av folkemordkonvensjonen? P₃: I hvilken grad påvirker relasjoner til landet håndhevelsen av konvensjonen? Og P₄: I hvilken grad har styresettet hos håndheverne av konvensjonen betydning for håndhevelsen? Basert på disse fire underproblemstillingene vil jeg i dette siste kapittelet sammenfatte funnene fra de to analysene og i forlengelsen av det si noe om holdbarheten til det teoretiske rammeverket jeg har lagt til grunn for oppgaven. Med dette som bakteppe ønsker jeg avslutningsvis å stille spørsmålsteget ved betydningen av folkemordkonvensjonen.

6.1 Normative forpliktelser eller nasjonale interesser?

Svaret på hvorfor folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke har blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordene i Rwanda og Darfur er relativt klar. De normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen har blitt satt til side til fordel for ulike, men sterke nasjonale interesser. Klarest kommer dette til uttrykk under Sikkerhetsrådets behandling av folkemordet i Rwanda hvor både Frankrike og USA la nasjonale interesser til grunn for sin politikk. Det er imidlertid viktig å merke seg at de to landene ikke hadde sammenfallende motiver for sin motstand mot en håndhevelse av konvensjonen. Der Frankrike ønsket fortsatt innflytelse hos en franskspråklig alliert i Afrika, ønsket USA å unngå å bli trukket inne i det de fryktet ville bli en ny mislykket FN-operasjon som det i Somalia den foregående høsten. Det ser med andre ord ikke ut til at det er én bestemt nasjonale

interesse som utløser den manglende viljen til å håndheve folkemordkonvensjonen, men at man må se på nasjonale interesser mer generelt.

Kinas håndtering av folkemordet i Darfur bygger i stor grad oppunder funnene fra analysen av folkemordet i Rwanda. Kina har riktignok de siste årene påtatt seg en mer aktiv rolle i forhold til å finne en løsning på folkemordet og den underliggende konflikten i Darfur, men uten at dette har gått på bekostning av Folkerepublikkens interesser i, og støtte til, Sudan. Kina har med andre ord, i likhet med Frankrike under folkemordet i Rwanda, lagt vekt på fortsatt innflytelse i Sudan og med det fortsatt tilgang til landets ressurser fremfor å tvinge frem en endring i Al-Bashir-regimets politikk i Darfur. Jeg vil komme tilbake til hvilken betydning av relasjoner til landet nedenfor.

USAs håndtering av folkemordet i Darfur er imidlertid mindre klar og bør kommenteres nærmere. Som jeg påpekte i det foregående kapittelet viste USA relativt tidlig vilje til å presse Sudan til å endre sin politikk i Darfur gjennom å anklage Khartoum for folkemord i september 2004, noe som indikerer en vilje til å vurdere de normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen. I tillegg har Bush-administrasjonen ledet an i arbeidet med å få på plass sanksjoner mot Al-Bashir-regimet, samtidig som USA gjennom hele folkemordet har vært den desidert største bidragsyteren til det humanitære arbeidet i Darfur. Jeg har argumentert for at dette viser relativt sterke innslag av normative forpliktelser i USAs behandling av folkemordet og med det en vilje til å håndheve folkemordkonvensjonen i sterk kontrast til USAs politikk under folkemordet i Rwanda. På den andre siden er det spesielt et aspekt ved USAs politikk under folkemordet som sår tvil rundt USAs vektlegging av normative forpliktelser. Som jeg har påpekt gjorde George W. Bush det klart allerede i sin første presidentvalgkamp at han ikke var villig til å bruke amerikanske soldater for å hindre etnisk rensning eller folkemord. På den andre siden kan det argumenteres for at da spørsmålet om utplassering av en FN-styrke i Darfur kom på Sikkerhetsrådets agenda i begynnelsen av 2006, hadde ikke USA styrker å avse til en FN-operasjon grunnet landets pågående militæroperasjoner i Afghanistan og Irak. I tillegg kan man

argumentere for at amerikanske tropper i Darfur ville virket mot sin hensikt all den tid det er en reell trussel for at Al-Qaeda vil etablere seg i området og gjøre situasjonen enda mer uoversiktlig. Men som Egeland har påpekt, hvis USA virkelig ønsker å forhindre folkemordet i Darfur så burde de i større grad bidra med nødvendig utstyr til den kombinerte FN-AU-styrken som skal være på plass i regionen i løpet av våren 2008.³⁸⁶ Stilt ovenfor folkemord som det vi nå ser i Darfur og så i Rwanda i 1994, ser det ut til at USA vektlegger nasjonale interesser fremfor de normative forpliktelsene i folkemordkonvensjonen. Det ser ut til at vektleggingen av normative forpliktelser i USAs politikk under folkemordet i Darfur ikke omfatter bruk av militær makt i form av verken soldater eller militært materiell. Som Michael Walzers uttrykte det i sin bok "Just and Unjust Wars" fra 1977: "States don't send their soldiers into other states, it seems, only in order to save lives. The lives of foreigners don't weigh that heavily in the scales of domestic decision-making."³⁸⁷ Jeg vil derfor argumentere for at USA, i likhet med Kina, i all hovedsak har vektlagt nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser i sin behandling av folkemordet i Darfur. I hvilken grad forklarer forståelse av situasjonen, kjennskap til landet og styresett denne vektleggingen?

6.2 Betydningen av forståelse av situasjonen

Som jeg redegjorde for i kapittel 1 argumenterer Herrmann og Shannon for at forståelse av situasjonen er viktig for å forstå avveieingen mellom nasjonale interesser og normative forpliktelser. I min analyse av folkemordet i Rwanda viste jeg at USA og Frankrike (sammen med Belgia) hadde tilgang til en stor mengde informasjon som indikerte mulighetene for et folkemord i Rwanda i perioden forut for selve folkemordet. Jeg argumenterte imidlertid for at deres forståelse av situasjonen i denne perioden var rettet mot fredsprosessen mellom det sittende huturegimet og RPF og ikke det gryende folkemordet. Dette kan forklare hvorfor Sikkerhetsrådet fokuserte på oppblussingen av borgerkrigen og UNAMIRs mandat da folkemordet brøt ut i begynnelsen av april 1994. Da folkemordet først brøt ut er det imidlertid mye som

³⁸⁶ Egeland intervjuet av forfatter 16. mai 2008.

³⁸⁷ Walzer 1977: 101-102.

tyder på at Frankrike og USA på et tidlig tidspunkt fikk kjennskap til hva som foregikk i Rwanda, men at de ut ifra ulike nasjonale interesser unnlot å bidra til å skifte Sikkerhetsrådets forståelse av situasjonen fra borgerkrig til folkemord. For USAs og Frankrikes del utløste med andre ord ikke en forståelse av Rwanda som et folkemord en vilje til å håndheve folkemordkonvensjonen. Basert på USAs og Frankrikes håndtering av folkemordet i Rwanda ser det derfor ikke ut til at forståelse av situasjonen har stor betydning med hensyn til å forklare vektleggingen av nasjonale interesser og med det den manglende håndheve folkemordkonvensjonen. I den grad forståelse av situasjonen har en betydning, så er det at forståelse av situasjonen som folkemord gir en vektlegging av nasjonale interesser for å unngå en håndhevelse av konvensjonen.

Dette er et inntrykk som også i noen grad blir bekreftet i analysen av folkemordet i Darfur. Offisielt har Kinas forståelse av situasjonen i Darfur gjennom hele folkemordet vært at det er en intern konflikt og at regionen er preget av en krise, men ikke et folkemord. Mens man i etterkant av folkemordet i Rwanda har kunnet påvise at Frankrike og USA under folkemordet hadde en annen forståelse av situasjonen de første ukene av folkemordet enn hva de ga uttrykk for offisielt, så er det vanskelig å si om dette også har vært tilfelle for Kinas forståelse av situasjonen i Darfur. Det er derfor vanskelig å si noe om hvorvidt forståelse av situasjonen har vært viktig for å forklare Kinas håndtering av folkemordet i Darfur. Jeg har imidlertid argumentert for at det er problematisk å anta at USA og Kina forstod situasjonen som folkemord allerede høsten 2003-begynnelsen av 2004. Til det var tilgangen på relevant informasjon for liten. USA endret imidlertid sin forståelse av situasjonen i løpet av 2004 og valgte i september samme år å anklage Sudan for folkemord. Gitt at folkemordet fortsatt pågår og at USA, som jeg viste ovenfor, ikke har vært villige til å benytte nødvendig makt i form av soldater eller militært utstyr for å stoppe folkemordet, vil jeg hevde at USAs forståelse av situasjonen ikke har gitt seg utslag i en effektiv håndhevelse av konvensjonen. Både analysen av Frankrike og USA under folkemordet i Rwanda og USA og Kina under folkemordet i Darfur tyder dermed på at

forståelse av situasjonen i liten grad kan bidra til å forklare den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen.

6.3 Betydningen av relasjoner til landet

Ved siden av vektleggingen av normative forpliktelser, nasjonale interesser og forståelse av situasjonen fant Herrmann og Shannon i sin studie at relasjoner til landet har en betydning for viljen til å håndheve normer. I min analyse av folkemordet i Rwanda fant jeg at Frankrikes sterke relasjoner til regimet i Kigali utløste en vektlegging av nasjonale interesser gjennom fortsatt støtte til Rwanda. Dette kom blant annet til uttrykk i form av fortsatt våpeneksport til det sittende regimet gjennom hele folkemordet og den fransklede intervensjonen, *Opération Turquoise*, i juni 1994. Dette funnet blir i stor grad bekreftet av Kinas støtte til Sudan gjennom folkemordet i Darfur. Kina har riktignok tatt på seg en langt mer aktiv rolle de siste årene med hensyn til å finne en løsning på situasjonen, men som jeg har vist i kapittel 5 har ikke denne nye rolle gått på bekostning av Kinas støtte til Al-Bashir-regimet. Med bakgrunn i Kinas politikk under det pågående folkemordet i Darfur og Frankrikes politikk under folkemordet i Rwanda kan det argumenteres for at nære relasjoner til det overgripende regimet utløser en vektlegging av nasjonale interesser.

USA hadde få relasjoner til Rwanda i 1994 og langt ifra like nære relasjoner til Sudan som det Kina har hatt i forkant av og under det pågående folkemordet i Darfur. Likevel har USA vektlagt nasjonale interesser på like linje med Frankrike og Kina, noe som tyder på at relasjoner til landet ikke på en tilstrekkelig måte kan forklare den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen.

6.4 Betydningen av styresett

I min redegjørelse for det teoretiske rammeverket for oppgaven argumenterte jeg for at det i tillegg til Herrmann og Shannons faktorer ville være interessant å se på betydningen av styresett hos håndheverne av konvensjonen. I denne oppgaven har jeg sett på to demokratier, Frankrike og USA, og et autoritært styre, Kina. Som analysen

av folkemordet i Rwanda viste ønsket verken USA eller Frankrike en effektiv håndhevelse av folkemordkonvensjonen. Jeg har, som vist ovenfor, også argumentert for at dette var tilfelle for USAs håndtering av folkemordet i Darfur. Gitt at også det autoritære Kina har vektlagt nasjonale interesser fremfor normative forpliktelser i sin politikk vil jeg argumentere for at styresett hos håndheverne av konvensjonen i liten grad forklarer den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen da utfallet av politikken er den samme uavhengig av styresett.

6.5 Fruktbarheten av det teoretiske rammeverket

Hvorfor har folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord ikke blitt fulgt opp i Sikkerhetsrådets behandling av folkemordet i Rwanda og Darfur? Som jeg påpekte under punkt 6.1 er det overordnede svaret på problemstillingen at nasjonale interesser har blitt vektlagt fremfor normative forpliktelser. Hva som utløser vektleggingen av nasjonale interesser er imidlertid ikke like klart. Herrmann og Shannons fant, som jeg har vist, i sin studie at forståelse av situasjonen og relasjoner til landet var viktige forklaringsfaktorer innenfor en nasjonal kontekst for å forstå håndhevelsen av normer. Basert på de to analysekapittelene i denne oppgaven vil jeg imidlertid argumentere for at disse faktorene ikke forklarer vektleggingen av nasjonale interesser i tilstrekkelig grad, og dermed heller ikke den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Heller ikke betydningen av styresett som jeg argumenterte for at kunne bidra til å belyse problemstillingen ser som nevnt ikke ut til å kunne si noe om hva som utløser vektleggingen av nasjonale interesser i behandlingen av folkemord.

Jeg vil likevel argumentere for at det er fruktbart å analysere den nasjonale konteksten til landene i Sikkerhetsrådet for å forstå den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. For selv om Frankrike, USA og Kina har vektlagt nasjonale interesser i sin behandling av de to folkemordene, så har de, som jeg har påpekt tidligere i dette kapittelet lagt til grunn ulike nasjonale interesser. Det kan derfor argumenteres for at de nasjonale interessene er avhengig av de enkelte lands nasjonale kontekster. Det ser med andre ord ut til at det er andre faktorer innenfor den nasjonale

konteksten som forklarer den manglende håndhevelsen av folkemordkonvensjonen. Hvorvidt dette er tilfelle er et spørsmål for fremtidig forskning. Den delen av det teoretiske rammeverket som omhandler den nasjonale konteksten mer generelt ser med andre ord ut til å ha en betydning for å forstå den manglende håndhevelse av folkemordkonvensjonen og vil antagelig være et fruktbart utgangspunkt for videre forskning på temaet. Fremtidig forskning på området må imidlertid ta inn over seg den manglende forklaringskraften til faktorene jeg har sett på i denne oppgaven.

Muligheten for at funnene i denne oppgaven kan skyldes mitt valg om å fokusere på nettopp Frankrike, USA og Kina som aktører innenfor Sikkerhetsrådet bør kort kommenteres. Det kan ikke utelukkes at valg av andre aktører ville kunne gitt et annet resultat. Samtidig viste begge analysene at det blant andre land i Sikkerhetsrådet og omverdenen mer generelt har vært liten vilje til å bidra med soldater eller militærtutstyr som har vist seg å ha vært helt essensielt for en effektiv håndhevelse av konvensjonen i Rwanda og Darfur. Det vil derfor være grunn til å tro at mine funn ikke ene og alen er et resultat av mitt valg om å fokusere på nettopp disse landene.

6.6 Hvilken betydningen har folkemordkonvensjonen?

Hvilken betydning har folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord? På bakgrunn av den klare vektleggingen av nasjonale interesser som jeg har vist i denne oppgaven er det fristende å argumentere for at folkemordkonvensjonens bestemmelse om å forhindre folkemord er uten betydning i internasjonale relasjoner. På den andre siden argumenterte jeg i kapittel 1 for at folkemordkonvensjonen har en betydning i den forstand at land som ikke ønsker å håndheve den føler et behov for å rettfærdiggjøre sitt standpunkt. Dette kom blant annet til uttrykk da Clinton-administrasjonen under folkemordet i Rwanda forsøkte å argumentere for at det kun dreide seg om "acts of genocide" og ikke folkemord for på den måten å unngå forpliktelsene i konvensjonen. Dette argumentet har imidlertid mistet noe av sin verdi med Colin Powells definisjon av Darfur som et folkemord i september 2004

Under folkemordet i Rwanda var Bill Clinton som nevnt redd for at en definisjon av situasjonen som folkemord *automatisk* ville utløse forpliktelsene i folkemordkonvensjonen. Colin Powells definisjon av situasjonen i Darfur som folkemord ti år senere viste imidlertid at denne automatikken ikke gjorde seg gjeldene likevel. I stedet ble det med grunnlag i konvensjonen bestemt å henvise situasjon i Darfur til FN og Sikkerhetsrådet. Som analysen av folkemordet i Darfur har vist, så har USAs henvisning av situasjonen i Darfur til Sikkerhetsrådet i liten grad bidratt til å stoppe folkemordet. Det kan derfor argumenteres for at å henvise situasjonen i Darfur til Sikkerhetsrådet har bidratt til å svekke betydningen av konvensjonen ved å synliggjøre den manglende automatikken som mange trodde lå i den. Det er med andre ord ikke lenger gitt at det følger forpliktelser med å definere en situasjon som folkemord, å definere en situasjon som folkemord er ikke lenger ensbetydende med håndhevelse.

At den automatikken mange trodde lå i konvensjonen ikke gjorde seg gjeldene likevel har om mulig gjort håndhevelsen av konvensjonen vanskeligere. Som blant andre Egeland har påpekt avhenger en effektiv håndhevelse av folkemordkonvensjonen av en viss automatikk og forutsigbarhet i omverdenens reaksjon til folkemord. Folkemordet i Rwanda understreker viktigheten av en effektiv og relativt forutsigbar håndhevelse av folkemordkonvensjonen. Hvis USA og FN skulle brukt like lang tid på å avgjøre hvorvidt Rwanda var et folkemord som det de brukte under folkemordet i Darfur, så ville folkemordet vært over for flere måneder før noen hadde maktet å komme frem til en definisjon av situasjonen. I den grad en håndhevelse av konvensjonen er forutsigbar i dag så er det at den ikke vil bli håndhevet. Det kan late til at uttalelsen fra frankrikes president under folkemordet i Rwanda, François Mitterrand, har en grad av sannhet i seg: "I slike land er ikke folkemord så viktig"³⁸⁸

³⁸⁸ Sitert i Gourevitch 1998: 325

7.0 Litteratur

- Ali, Wasil (19. mars 2007). "China voices opposition to sanctions on Sudan" i *Sudan Tribune*. Tilgjengelig på: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article20853> Sist besøkt 30. april 2008.
- Amnesty International (08. mai. 2007). *Sudan: Arms continuing to fuel serious human rights violations in Darfur*.
- Annan, Kofi (03. juli 2004). *Joint communiqué of Government of Sudan and UN Secretary General*. Tilgjengelig på: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3688&l=1> Sist besøkt: 09. april 2008.
- Askouri, Ali (2007). "China's Investment in Sudan: Displacing Villages and Destroying Communities" i Firoze Manji og Stephen Marks (Red.). *African Perspectives on China in Africa*. Oxford. Fahamu. Networks for Social Justice.
- Austin, Dr. Greg og Ben Koppelman (Juli 2004). *Darfur and Genocide: Mechanisms for Rapid Response, An End to Impunity*. London. The Foreign Policy Center.
- Barnett, Michael (2002). *Eyewitness to a Genocide. The United Nations and Rwanda*. Cornell University. Cornell University Press.
- Bennett, Andrew and George Alexander (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge. MA. MIT Press.
- Bergström, Göran og Kristina Boréus (2005). "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Göran Bergström og Kristina Boréus (red.). *Textens mening och makt. Metodebok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalyse* Lund. Studentlitteratur.
- Biermann, Wolfgang og Martin Vadset, Martin (Red.) (1998). *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*. Hants. Ashgate Publishing Ltd.
- Boutros-Ghali, Boutros (17. juni. 1992). *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1993, A/47/277 – S/24111. Tilgjengelig på www.un.org/Docs/SG Sist besøkt 08. mars 2008.
- Boutros-Ghali, Boutros (1996). *The United Nations and Rwanda. 1993-1996. With an introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations*. The United Nations Blue Book Series, Volume X. New York. United Nations Department of Public Information.
- Burr, J. Millard og Robert O. Collins (2006). *Darfur. The Long Road to Disaster*. Princeton. Markus Wiener Publishers.

Bush, George W. (07. april 2004). *President Condemns Atrocities in Sudan. Statement by the President*. Tilgjengelig på: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040407-2.html> Sist besøkt 22. april 2008.

- (09. juni 2006). *Remarks by the President and Prime Minister Rasmussen of Denmark*. Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/p/eur/rls/prsrl/67763.htm> Sist besøkt 22. april 2008.
- (18. april 2007). *Stop The Genocide In Darfur. President Bush Announces Steps Encouraging All Parties To Live Up to Their Agreements*. White House Office of Communications. Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/p/af/ci/su/facshts/> Sist besøkt 30. april 2008.

Carlson, Allen (2006). "More Than just Saying No: China's Evolving Approach to Sovereignty and Intervention Since Tiananmen" i Alistair Ian Johnston, og Robert S. Ross (red.). *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford. Stanford University Press.

Carnegie Commision on Preventing Deadly Conflict (1997). *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. Washington DC. Rapporten er også tilgjengelig på: <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm> Sist besøkt 24. mars 2008.

Cullen, Kevin (25. mars 2007). "Genocide Games" i *The Boston Globe*.

Checkel, Jeffery T. (1997). "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide". i *Europeana Journal of International Relations*. Vol. 3, No 4. ss. 473-495.

- (1999). "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe" i *International Studies Quarterly*. Vol. 43, No 1. ss. 83-114.
- (2008). "It's the Process Stupied! Process Tracing in the Study of European and International Politics". i Audie Klotz (red.). *Qualitative Methods in International Relations*. New York. Palgrave Macmillian.

Cortell, Andrew P. og James W. Davis (2000). "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda" i *International Studies Review*. Vol. 2, No 1. ss. 65-87.

CRS Report for Congress (Mars 2007). *Sudan: The Crisis in Darfur and the Status of the North-South Peace Agreement*. Congressional Research Service. Tilgjengelig på: fpc.state.gov/documents/organization/84929.pdf. Sist besøkt 18. September 2007.

Dallaire, Roméo A. LT. GEN (ret.) (2003). *Shake Hands With The Devil. The Failure of Humanity in Rwanda*. Canada. Random House.

- Dallaire, Roméo A. LT. GEN (ret), Manocha, Kishan og Degnarain, Nishan (2005). "The Major Powers on Trial" i *Journal of International Criminal Justice*. No. 3. ss. 861-878.
- Darfur: A Genocide We Can Stop. Tilgjengelig på: <http://www.genocidedarfur.org>. Sist besøkt 07. februar 2008.
- Des Forges, Allison L. (mars 1999). *Leave None to Tell the Story. Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch. New York. Human Rights Watch.
- De Waal, Alex (2004a). "Counter-Insurgency on the Cheap" i *London Review of Books*. Tilgjengelig på: http://www.lrb.co.uk/v26/n15/waal01_.html. Siden ble sist besøkt: 01. februar 2008.
- De Waal, Alex (2004b). *Who are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement*. Social Science Research Council (SSRC). Contemporary Conflicts. Horn of Africa. Tilgjengelig på <http://conconflicts.ssrc.org/hornofafrica/dewaal/>
- Durch, William J. (1997). "Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990s" i William J. Durch. (Red). *UN: Peacekeeping, American Policy and the Uncivil Wars of the 1990s*. London. MacMillian Press Ltd.
- Durch, William J. og James A. Schear (1997). "Faultlines: UN Operations in the former Yugoslavia" i William J. Durch. (Red.). *UN: Peacekeeping, American Policy and the Uncivil Wars of the 1990s*. London MacMillian Press LTD.
- Egeland, Jan (2. april 2004). *Sudan. Envoy warns of ethnic cleansing as Security Council calls for ceasefire*. Tilgjengelig på: <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=10307&Crsudan&Crl> Sist besøkt 04. april 2008.
- (2008). "Darfur. Rapport fra en forbrytelse mot menneskeheten" i Bernt Hagtvet (Red). *Folkemordenes Svartebok*. Oslo. Universitetsforlaget AS.
 - (16. april 2006) Intervju med forfatter.
- Fact Sheet (29. mai 2007). *U.S. Sanctions on Sudan*. Washington. Office of Spokesperson. Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/may/85597.htm> Sist besøkt 05. mai 2008.
- Ferroggiaro, William (2001). *The US and the Genocide in Rwanda 1994: Evidence of Inaction*. Tilgjengelig på: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/index.html> Sist besøkt 26. mars 2008.
- Ferroggiaro, William (2004). *The US and the Genocide in Rwanda 1994: The Assassination of the Presidents and the Beginning of the Apocalypse*. Tilgjengelig på: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB119/index.htm> Sist besøkt 24. mars 2008.

Flint, Julie og Alex De Wall. (2005). *Darfur. A Short History of a Long War*. London. Zwd Books Ltd.

FNs nettsider. *FN charteret* tilgjengelig på <http://www.un.org/aboutun/charter/>. Siste besøkt 30. august 2007.

- *Folkemordkonvensjonen* tilgjengelig på http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm. Sist besøkt 30. august 2007.
- Møtereferater fra Sikkerhetsrådet. Se FN-dokumenter nedenfor.

Forsythe, David P. (2006). "Human Rights in International Relations. Second Edition". Cambridge. Cambridge University Press.

Fowler, Jerry (2006). "A New Chapter of Irony: The Legal Definition of Genocide and the Implications of Powell's Determination" i Samuel Totten og Eric Markusen (red.). *Genocide in Darfur. Investigating the Atrocities in the Sudan*. London. Routledge.

- (2007). "Evolution of Conflict and Genocide in Sudan: A Historical Survey" i Joyce Apsel (red.). *Darfur: Genocide Before Our Eyes. 3rd edition*. New York. Institute for Study of Genocide.

Frazer, Jendayi og Kristen Silverberg (31. august 2006). "On-the-Record Briefing: Assistant Secretary of State for African Affairs Jendayi Frazer and Assistant Secretary of State for International Organization Affairs Kirsten Silverberg on Sudan". Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/71732.htm> Sist besøkt 22. april 2008.

French, Howard W. (8. august 2004). "China in Africa: All Trade, With No Political Baggage" i *New York Times*.

Glover, Jonathan. (2001). *Humanity. A moral history of the twentieth century*. London. Pimlico.

Goodman, Peter (23. desember. 2004). "China Invests Heavily In Sudan's Oil Industry" i *Washington Post*.

Gourevitch, Philip (1998). *We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families*. New York. Farrar, Straus & Giroux.

Hamilton, Rebecca og Chad Hazlett (2007). "'Not On Our Watch'. The Emergence of the American Movement for Darfur" i Alex De Waal (Red.). *War in Darfur and the Search for Peace*. Justice Africa. Global Equity Initiative, Harvard University.

Harding, Andrew (13. november 2003). "Severe fighting in western Sudan" for *BBC*. Tilgjengelig på: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3266893.stm> Sist besøkt 03. april 2008.

Herrmann, Richard K. og Vaughn P. Shannon. (Sommeren 2001). "Defending International Norms: The Role of Obligation, Material Interest, and Perception in Decision Making" i *International Organization*. Vol. 55, No. 3. ss. 621-654.

HL-sentret. Norsk oversettelse av Folkemordkonvensjonen tilgjengelig på:
http://www.Hlsenteret.no/kunnskapsbasen/Holocaust_og_andre_folkemord. Sist besøkt 11. februar 2008.

Holsti, Ole R. og James N. Rosenau (1984). *American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus*. Boston. Allen and Unwin.

- (1993). "The Structure of Foreign Policy Beliefs Among American Opinion Leaders: After the Cold War" i *Millennium*. Vol. 22, No. 2. ss. 235-278.

Human Rights Watch (1992). *Human Rights Watch World Report 1992* Tilgjengelig på:
http://www.hrw.org/reports/1992/WR92/AFW-07.htm#P463_162919 Sist besøkt 29. februar 2008.

- (1994). *Human Rights Watch World Report 1994* Tilgjengelig på: <http://www.hrw.org/reports/1994/WR94/Africa-06.htm>.
- (Mai 1995). *Rwanda/Zaire, Rearming with Impunity: International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide*. New York. Human Rights Watch.

Ibrahim, Fouad, Agnes van Ardenne, Mohamed Salih, Nick Grono og Juan Méndez (2006). *Explaining Darfur. Lectures on the Ongoing Genocide*. Amsterdam. Vossiuspers UvA.

ICG (International Crisis Group) (17. mars 2006a). *To Save Darfur*. Crisis Group Africa Report No. 105. Tilgjengelig på:
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3060&l=1#C5>. Siden ble sist besøkt 20. januar 2008.

- (12. oktober 2006b). *Getting the UN into Darfur*. Crisis Group Africa Briefing No. 43. Tilgjengelig på: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3060&l=1#C5>. Siden ble sist besøkt 20. januar 2008.
- (30. april 2007). *Darfur: Revitalising The Peace Process*. Africa Report No. 125. Tilgjengelig på: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3060&l=1#C5>. Siden ble sist besøkt 20. januar 2008.

ICISS International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa. International Development Research Center.

IRK, Internasjonale Røde Kors. (2006). *ICRC Annual Report 2006: Sudan*. Tilgjengelig på:
[http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/738cdd/\\$file/icrc_ar_06_sudan.pdf?openelement](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/738cdd/$file/icrc_ar_06_sudan.pdf?openelement). Sist besøkt 18. september.

- Jepperson, Ronald, Alexander Wendt og Peter J. Katzenstein. (1996). "Norms, Identity, and Culture in National Security" i Peter J. Katzenstein (red.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York. Colombia University Press.
- Jiabo, Wen (13. september). *Press conference in London*. Tilgjengelig på: <http://www.number-10.gov.uk/output/page10056.asp> Sist besøk 28. april 2008.
- Jok, Madut Jok (2001). *War and Slavery in Sudan*. Pennsylvania. University of Pennsylvania Press.
- Jun, Zhai (12. april 2007). *Assistent Foreign Minister Zhai Jun Holds a Briefing for Chinese and Foreign Journalists on the Darfur Issue of Sudan*. Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Tilgjengelig på: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t311008.htm> Sist besøkt 30. april 2008.
- Keohane, Robert O. (1993). "The Analysis of International Regimes; Towards a European-American Research Programme" i Volker Rittberger (red.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford. Oxford University Press.
- Kiernan, Ben. (2007). *Blood and Soil. A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*. New Haven og London. Yale University Press.
- Klinghoffer, Arthur Jay. (1998). *The International Dimension of Genocide in Rwanda*. New York. Palgrave.
- Kostas, Stephen A. (2006). "Making the Determination of Genocide in Darfur" i Samuel Totten og Eric Markusen (red.). *Genocide in Darfur. Investigating the Atrocities in Sudan*. New York. Routledge Taylor and Francis Group.
- Krasner, Stephen D. (red.) (1983). *International Regimes*. USA. Cornell University Press.
- Kristoffersen, Roar (2006). "Kvalitativ hjemmeoppgave" i *Emnet forskningsmetode og statistikk for samfunnsvitenskap (STV 4020)*. Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Oppgaven er ikke publisert, men kan bli gjort tilgjengelig ved å kontakte forfatter.
- (2007). "Hjemmeeksamen i STV4321B" i *Human Rights, Ideologies and Political Regimes (STV4321B)*. Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Oppgaven er ikke publisert, men kan bli gjort tilgjengelig ved å kontakte forfatter.
- Legro, Jeffry W. (1997). "Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism" i *International Organization*. Vol. 51, No 1. ss. 31-63.
- Lemkin, Raphaël (1944). *Axis Rule in occupied Europe. Laws of Occupation. Analysis of Government. Proposal for Redress*. Washington. Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law.

- Lesch, Ann Mosely. (1998). *The Sudan. Contested National Identities*. Oxford. James Currey Ltd.
- Lessons Learned Unit. (Desember 1996). *Comprehevsive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) October 1993 – April 1996*. Department of Peacekeeping Operations, UN.
- Luttwak, Edward N. (1994). “Where are the Great Powers? At Home with the Kids” i *Foreign Affairs*. Vol. 73, No. 4. ss. 23-28.
- Mamdani, Mahmood (2001). *When Victims Become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton. Princeton University Press.
- (8. mars 2007). “The Politics of Naming: Genocide, Civil War, Insurgency” i *London Review of Books*.
- Mann, Michael (2005). *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Mathisen, Werner Christie (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat 1. Institutt for statsvitenskap. Det Samfunnsvitenskaplige Fakultet, Universitetet i Oslo.
- Matlary, Janne Haaland (2008). ”Epilog. Folkemord skjer igjen – i går og nå” i Bernt Hagtvat (red.). *Folkemordenes Svarte Bok*. Oslo. Universitetsforlaget AS.
- McNulty, Mel (2000). “French Arms, War and Genocide in Rwanda” i *Crime, Law & Social Change*. No.33 ss. 105-129.
- Melvorn, Linda (2000). *A People Betrayed. The Role of the West in Rwandas´s Genocide*. London. Zed Books.
- (2006). *Conspiracy to Murder. The Rwandan Genocide. Revisited Edition*. London. Verson.
- Morgenthau, Hans J. (1973). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th editon. New York. Alfred A. Knopf.
- Morphet, Sally (Juni 2000). “China as a Permanent Member of the Security Council: Oktober 1971 – December 1999” i *Security Dialogue*. Vol. 31. No. 2. ss. 151-166.
- Murphy, Deborah (2007). “Narrating Darfur: Darfur in the U.S. Press, March-September 2004” i Alex De Waal (Red.). *War in Darfur and the Search for Peace*. Justice Africa. Global Equity Initiative, Harvard University.
- Natsios, Andrew (27. april 2004). *United States Policy in Sudan*. Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/31856.htm> Sist besøkt 16. mai 2008

- Natsios, Andrew (20. november 2006). *President's Special Envoy for Sudan Andrew Natsios on Sudan-Related Issues*. Tilgjengelig på:
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/76411.htm> Sist besøkt 29. april 2008.
- Ndiaye, Bacre Waly (11. august. 1993). *Report by Mr. B.W. Ndiaye, Special Rapporteur, on his mission to Rwanda from 8-17 April, 1993 (E/CN4/1994/7/Add 1)*. Economic and Social Council. Commission on Human Rights.
- OAU, Organization of African Unity (2000). *Rwanda: The Preventable Genocide*. Addis Abeba. Tilgjengelig på:
http://www.africa-union.org/Official_documents/reports/offreports.htm Sist besøkt: 21. februar 2008.
- Ottman, Thea Martine (2008). "Rwanda. Folkemordet FN valgte å ignorere" i Bernt Hagtvat (Red). *Folkemordenes Svarte Bok*. Oslo. Universitetsforlaget AS.
- Pape, Robert A. (1997). "Why Economic Sanctions Do Not Work" i *International Security*. Vol. 22, No. 2. ss. 90-136.
- Powell, Colin (2004). *The Crises in Darfur. Written Remarks Before the Senate Foreign Relations Committee*. Washington. September. Tilgjengelig på:
<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36032.htm>. Sist besøkt 18. september.
- Power, Samantha (September 2001). "Bystanders to Genocide". i *The Atlantic.com*. Tilgjengelig på: <http://www.theatlantic.com/doc/200109/power-genocide> Sist besøkt 10. mars 2008.
- Power, Samantha (2002). *A Problem From Hell. America and the Age of Genocide*. New York. Basic Books.
- Prosecutor v. Radislav Krstic (2004). *Judgement. Appeal Chamber*. ICTY. Tilgjengelig på:
[http://www.un.org/icty/krstic/Appeal/judgement/krs-aj040419e .pdf](http://www.un.org/icty/krstic/Appeal/judgement/krs-aj040419e.pdf). Sist besøkt 18. September 2007.
- Prosecutor v. Jean Paul Akayesu (1999). *Judgment og Sentence*. ICTR. Tilgjengelig på:
<http://69.94.11.53/default.htm> Sist besøkt 20. september 2007.
- Prosecutor v. Alfred Musema (2000). *Judgment og Sentence*. ICTR. Tilgjengelig på:
<http://69.94.11.53/default.htm> Sist besøkt 20. september 2007.
- Prunier, Gérard (1997). *The Rwandan Crisis. History of a Genocide*. New York. Columbia University Press.
- Prunier, Gérard (2007). *Darfur. The Ambiguous Genocide. Revised and Updated Edition*. London. Hurst & Company.

- Rice, Xan (21. januar 2008). "Darfur militia leader joins Sudan government" i *Guardian Unlimited*. Tilgjengelig på: <http://www.guardian.co.uk/sudan/story/0,,2244409,00.html>. Sist besøkt 21. januar 2008.
- Risse-Kappen, Thomas (1994). "Ideas do not Float Freely: Translational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War" i *International Organization*. Vol. 48. No. 2. ss. 185-214.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp og Kathryn Sikkink (red.) (1999). *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Roberts, Adam og Guelff, Richard. (2000). *Documents on the Laws of War. Third Edition*. Oxford. Oxford University Press.
- Save Darfur. Tilgjengelig på: <http://www.savedarfur.org>. Sist besøkt 07. februar 2008.
- Schelling, Thomas C. (1998). "Social mechanisms and social dynamics" i Peter Hedström og Richar Swedberg: *Social Mechanisms*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Shannon, Vaughn P. (Jun. 2000). "Norms Are What States Make of Them: The Political Psychology of Norm Violation" i *International Studies Quarterly*. Vol. 44, No.2. ss. 293-316.
- Shattuck, John (2003). *Freedom on Fire. Human Rights Wars and America's Response*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Shelly, Christine (10. juni 1994). *State Department regular briefing*. Federal News Service.
- Snyder, Charles (06. mai 2004). *Ethnic Cleansing in Darfur: A New Front Opens in Sudan's Bloody War*. Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/32316.htm> Sist besøkt 16. mai 2008
- State Department, Bureau of African Affairs (21. september 2004). *Fact Sheet: Sudan: Darfur Policy*. Tilgjengelig på: <http://www.state.gov/p/af/rls/fs/34465.htm> Sist besøkt 27. april 2008.
- Sullivan, John (01. august 2007). "U.N. Approves Peacekeepers for Darfur" i *The New York Times*.
- Sutter, Robert G. (2008). *Chinese Foreign Relations. Power and Policy Since The Cold War*. USA. Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Taylor, Ian (2006). "China's oil diplomacy in Africa" i *International Affairs*. Vol. 82, No 5. ss. 937-959.
- Totten, Samuel og Eric Markusen (red.) (2006). *Genocide in Darfur. Investigating the Atrocities in the Sudan*. New York. Routledge.

- UNCI, United Nations Commison of Inquiry. (Januar 2005). *Report of the international Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary General*. Tilgjengelig på: http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf. Sist besøkt 18. september.
- Vandehei, Jim og Colum Lynch (18. februar 2006). "Bush Calls for More Muscle in Darfur, U.S. Policy Shifts As Talks Stagnate" i *The Washington Post*.
- Verwimp, Philip (2006). "Peasant Ideology and Genocide in Rwanda Under Habyrimana" i Susan E. Cook. (Red.) *Genocide in Cambodia and Rwanda. New Perspectives*. New Jersey. Transaction Publishers.
- Walzer, Michael. (2006). *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations. Fourth Edition*. New York. Basic Books.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*". Oxford. Oxford University Press.
- Worth, Robert F. (17. november 2006). "Sudan Says it Will Accept U.N.-African Peace Force in Darfur" i *The New York Times*.

7.1 FN-dokumenter

Sikkerhetsrådet, møtereferater:

- 1994: S/PV.3361 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøtet 07. april.
 S/PV.3368 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøtet 21. april.
 S/PV.3369 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøtet 27. april.
 S/PV.3371 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøtet 30. april.
 S/PV.3377 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøtet 16. mai.
 S/PV.3388 Møtereferat fra Sikkerhetsrådsmøtet 08. juni.
- 2004: S/PV.4978 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 25. mai.
 S/PV.4988 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 11. juni.
 S/PV.5015 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 30. juli.
 S/PV.5040 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 18. september.
 S/PV.5080 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 18. november.
- 2005: S/PV.5153 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 29. mars.
 S/PV.5158 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 31. mars.
- 2006: S/PV.5423 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 25. april.
 S/PV.5519 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 31. august.
- 2007: S/PV.5789 Møtereferat fra Sikkerhetsrådets møtet 05. desember.

Møtedokumentene for folkemordet i Rwanda er tilgjengelige på:

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact1994.htm>.

Øvrige møtedokumenter er tilgjengelig på:

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm>.

Sikkerhetsrådet, redegjørelse fra Generalsekretæren:

- 2004: S/2004/878 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 04. oktober.
S/2004/947 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 03. desember.
- 2005: S/2005/305 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 10. mai.
S/2005/467 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 18. juli.
S/2005/825 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 23. desember.
- 2006: S/2006/591 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 28. juli.
S/2006/1041 Generalsekretær Kofi Annans redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 28. desember.
- 2008: S/2008/98 Generalsekretær Ban Ki-moons redegjørelse til Sikkerhetsrådet om situasjonen i Darfur, 14. februar.

Redegjørelsene fra FNs Generalsekretær er tilgjengelig på:

<http://www.un.org/documents/repasc.htm>.

For Redegjørelser under folkemordet i Rwanda se Boutros-Ghali (1996).

Sikkerhetsrådet, resolusjoner:

- 1993 S/RES/872 Sikkerhetsrådsresolusjon 05. oktober.
S/RES/891 Sikkerhetsrådsresolusjon 20. desember.
- 1994 S/RES/893 Sikkerhetsrådsresolusjon 06. januar.
S/RES/909 Sikkerhetsrådsresolusjon 05. april.
S/RES/912 Sikkerhetsrådsresolusjon 21. april.
S/RES/914 Sikkerhetsrådsresolusjon 27. april.
S/RES/918 Sikkerhetsrådsresolusjon 17. mai.
S/RES/929 Sikkerhetsrådsresolusjon 22. juni.
- 2004: S/RES/1547 Sikkerhetsrådsresolusjon 11. juni.
S/RES/1556 Sikkerhetsrådsresolusjon 30. juli.
S/RES/1564 Sikkerhetsrådsresolusjon 18. september.
S/RES/1574 Sikkerhetsrådsresolusjon 19. november.
- 2005: S/RES/1590 Sikkerhetsrådsresolusjon 24. mars.
S/RES/1591 Sikkerhetsrådsresolusjon 29. mars.
S/RES/1593 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. mars.
- 2006: S/RES/1672 Sikkerhetsrådsresolusjon 25. april.
S/RES/1706 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. august.
- 2007 S/RES/1769 Sikkerhetsrådsresolusjon 31. juli.

Alle Sikkerhetsrådets resolusjoner er tilgjengelig på:
http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html

Sikkerhetsrådet, uttalelser fra Sikkerhetsrådets president:

1994: S/PRST/1994/8 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 17. februar.

S/PRST/1994/16 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 07. april.

S/PRST/1994/21 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 30. april.

2003: S/PRST/2003/26 Uttalelse fra sikkerhetsrådets president etter møte 10. oktober.

2004: S/PRST/2004/18 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 25. mai.

2005: S/PRST/2005/38 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 02. august.

2006: S/PRST/2006/5 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 03. februar.

S/PRST/2006/16 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 11. april.

2007: S/PRST/2007/15 Uttalelse fra Sikkerhetsrådets president etter møte 25. mai.

Uttalelser fra Sikkerhetsråds president for folkemordet i Rwanda er tilgjengelige på:
<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact1994.htm>.

Øvrige presidentuttalelser er tilgjengelig på:
<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm>.

7.2 Nyhetsartikler

Al-Jazeera (23. april 2006). *Transcript: Bin Laden accuses the west*. Tilgjengelig på:
<http://english.aljazeera.net/English/Archive/Archive?ArchiveID=22235> Sist besøkt 26. April 2008.

China Daily (3. november 2006). *Hu urges to maintain stability in China*. Tilgjengelig på:
http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-11/03/content_723571.htm Sist besøkt 29. april 2008.

Sudan Tribune (31. mars. 2005). *China Opposes UN Sanctions Against Sudan*. Tilgjengelig på:
<http://www.sudantribune.com/spip.php?article8797>. Siden ble sist besøkt 20. januar 2008.

- (14. januar 2006). *UN's Pronk calls for new, robust peacekeeping force in Darfur*. Tilgjengelig på:
http://www.sudantribune.com/spip.php?article13540&var_recherche=Pronk%20January%202006 Sist besøkt 22. april 2008.
- (17. april 2006). *Russia, China oppose sanctions against Sudanese officials*. Tilgjengelig på:
http://www.sudantribune.com/spip.php?article15119&var_recherche=china%20and%20russia Sist besøkt 22. april 2008.

- (15. september 2006). *China pushes Sudan to let UN troops into Darfur*. Tilgjengelig på: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article17596> Sist besøkt 28. april. 2008.
- (03. februar 2007). *China's Hu tells Sudan it must solve Darfur issue*. Tilgjengelig på: http://www.sudantribune.com/spip.php?article20077&var_recherche=chinese%20president%202007 Sist besøkt 29. april 2008.
- (12. mars 2007). *China seeks explanation of Sudan letter challenging UN Darfur Plan*. Tilgjengelig på: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article20724> Sist besøkt 30. april 2008.
- (29. mars 2007). *Farrow attacks Spielberg, Olympic sponsors of Darfur*. Tilgjengelig på: http://www.sudantribune.com/spip.php?article21052&var_recherche=mia%20farrow Sist besøkt 05. mai 2008.
- (18. juni 2007). *Sudan accepts unconditionally Darfur hybrid force – UN*. Tilgjengelig på: http://www.sudantribune.com/spip.php?article22430&var_recherche=june%202007 Sist besøkt 6. mai 2008.
- (30. januar. 2008). *China Issues a Warning to Sudan Over Darfur Crisis*. Tilgjengelig på: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article25753>. Sist besøkt: 07. februar 2008.